

CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI

Rapporto di Ricerca
su
INTEGRAZIONE MILITARE
EUROPEA

**RIVISTA
MILITARE**

Direttore Responsabile

Pier Giorgio Franzosi

© **Giugno 1990**

Proprietà letteraria artistica
e scientifica riservata

Composizione e Stampa:
Tipografia Sticca Mario di P. Giannini
Via Gran Sasso 57 - Roma

CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI

Rapporto di Ricerca

su

Rapporto di Ricerca

su

INTEGRAZIONE MILITARE EUROPEA

 **RIVISTA
MILITARE**

La Rivista è presieduta da Gen. Paolo STEFANO SILVESTRI, Comandante di Forza

SISTEMI DELLA RICERCA	pag. 9
I. LO SCENARIO INTERNAZIONALE	25
A. Economia	28
B. Armamenti	31
C. Demografia	34
D. Tecnologia	35
E. Risorse	36
II. COLLOCAZIONE DELL'EUROPA NEL MONDO	37
A. Tre modelli di Europa nel mondo	43
B. I problemi politici internazionali e l'Europa	45
C. "Europa attiva" e i problemi politici internazionali	49
D. In conclusione: quali spazi per l'Europa?	52
III. RAPPORTI TRA EVOLUZIONI INTERNAZIONALI E POLITICA DI SICUREZZA UNITARIA	65
IV. I POSSIBILI FORI DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEO	70
A. Comunità Europea (CE)	85
B. Unione Europea Occidentale (UEO)	90
C. Cooperazioni bilaterali (ad esempio franco-tedesco)	107
D. Cooperazione multilaterale negli organismi NATO e OEECE	131

La ricerca presentata in questo volume è stata condotta dal
 Prof. STEFANO SILVESTRI, dell'Istituto Affari Internazionali di Roma.

INDICE

	pag.
SINTESI DELLA RICERCA	9
I. <i>LO SCENARIO INTERNAZIONALE</i>	28
A. Economia	28
B. Armamenti	31
C. Demografia	34
D. Tecnologia	35
E. Risorse	36
F. Implicazioni globali e scenari	37
II. <i>COLLOCAZIONE, SPAZIO E RUOLO POSSIBILE DELL'EUROPA OCCIDENTALE</i>	41
A. Tre modelli di Europa nel mondo	43
B. I problemi politici internazionali e l'Europa ..	45
C. "Europa attore" e i problemi politici internazionali	49
D. In conclusione: quali spazi per l'Europa?	62
III. <i>RAPPORTI TRA EVOLUZIONI INTERNAZIONALI E POLITICA DI SICUREZZA UNITARIA</i> .	65
IV. <i>I POSSIBILI FORI DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEO</i>	79
A. Comunità Europea (CE)	85
B. Unione Europea Occidentale (UEO)	90
C. Cooperazioni bilaterali (ed esempio franco-tedesco)	107
D. Cooperazione multilaterale negli armamenti NATO e IEPG)	131
E. Alcune conclusioni: la necessità di un sistema decisionale	144

	pag.
V. <i>MODELLI DI INTEGRAZIONE: FATTIBILITÀ, PROBABILITÀ E CONVENIENZA</i>	149
VI. <i>LO SCENARIO EUROPEO DOPO LA CADUTA DEL MURO</i>	157
A. Alcune ipotesi	158
B. Il quadro strategico-militare	161
C. La ricerca della stabilità	163
D. La minaccia da Sud	164
E. Importanza e limiti della NATO	171
VII. <i>SCHEMI DI INTEGRAZIONE EUROPEA</i>	175
VIII. <i>PROSPETTIVE</i>	183
IX. <i>UN MODELLO EUROPEO SPECIALIZZATO ...</i>	189

SINTESI DELLA RICERCA

I. QUADRO GENERALE

Le tendenze esaminate in questo studio suggeriscono il permanere di una *struttura gerarchica* internazionale accentrata presso i paesi occidentali. Tuttavia il suo ambito tenderà ad allargarsi, e al suo interno si prefigurano dei mutamenti.

Pensiamo ad esempio ai paesi socialisti in via di democratizzazione e di "rientro" sulla scena internazionale e ad alcuni paesi a più rapido tasso di industrializzazione, in America Latina e in Asia. Una attenzione particolare dovrebbe essere portata alla RPC (Cina popolare). Un discorso analogo riguarda l'India, la Corea del Sud e altri paesi asiatici dell'area ASEAN, più forse il Pakistan, ma anche la Nigeria in Africa e il Brasile in America Latina. Il sistema internazionale dovrà fare posto per questi nuovi attori, ma dovrà anche fare i conti con la spinta nazionalistica che proviene da questi mutamenti. Anche se non è possibile negare quanto vi è di positivo nel processo di democratizzazione e/o di liberazione e auto-affermazione di molti di questi popoli, vi è tuttavia una chiara contraddizione tra spinte nazionaliste e nuovo governo multilaterale del sistema globale.

Esistono anche tendenze alla *aggregazione regionale*. Ciò è evidente, ad esempio, tra i paesi industrializzati occidentali, ma è anche visibile in aree politicamente e economicamente più differenziate, come ad esempio tra Mediterraneo e Comunità

Europea, tra Europa e mondo arabo (una variante della precedente), e tra paesi del Terzo Mondo.

Tali aggregazioni, guidate da fattori oggettivi (come ad esempio i flussi migratori), sono in genere *altamente conflittuali*, e promettono in almeno egual misura grandi e positivi sviluppi nel lungo termine, e pressoché intrattabili problemi di gestione nel breve e medio termine.

La chiave del futuro sembra comunque richiedere in primo luogo un regolamento dei rapporti all'interno dell'area gerarchicamente dominante: una maggiore istituzionalizzazione e stabilità dei rapporti fra i paesi dell'area OCSE appare come condizione necessaria per una maggiore e più positiva integrazione Nord-Sud, e per il governo dei grandi processi di trasformazione del sistema.

Vi sono molte strade possibili per assicurare tali sviluppi. Tra le molte proposte elenchiamo brevemente:

1. il rafforzamento del sistema di gestione delle crisi del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite;
2. il potenziamento di alcuni meccanismi di gestione macro-economica e finanziaria;
3. il collegamento funzionale e politico tra le due sfere attualmente di competenza del GATT e del FMI (merci e monete), attraverso i Vertici, ma con maggiori garanzie di continuità ed efficacia;
4. un coordinamento tra grandi gestioni macro-economiche e tendenze di aggregazione e integrazione regionale, così da favorire queste ultime (positive, secondo l'ottica della sicurezza militare e dello sviluppo economico dei paesi che ne fanno parte) senza creare ulteriori distorsioni negative nel sistema globale;
5. uno sviluppo, un potenziamento e in prospettiva anche un allargamento dell'OCSE, in chiave di gestione di grandi

problemi macro-economici, di indirizzo delle grosse tendenze di sviluppo, e soprattutto di progressivo allargamento della attuale struttura oligopolista a nuovi membri.

II. IL CONTRIBUTO EUROPEO E LA SICUREZZA

Il contributo europeo a questa impresa sarà largamente condizionato da una somma di altri fattori, tra cui determinante sarà quello relativo alla politica della difesa e della sicurezza.

Il rapido sviluppo delle tecnologie sia offensive che difensive, unito alla crescente importanza dei negoziati Est-Ovest, sembrano destinati a provocare una grossa ristrutturazione, concettuale e materiale, delle deterrenza. Se da un lato diviene più importante quello che nel gergo NATO è definito il *fuori-area*, dall'altro, all'interno dell'area Est-Ovest, è in corso un riesame approfondito dei requisiti della stabilità e della sicurezza strategica.

È destinato ad aumentare il ruolo di potenze quali l'Europa occidentale nel suo complesso, il Giappone e la RPC, grazie a un rimescolamento insieme strategico ed economico che tende ad affidare loro maggiori responsabilità.

Le scelte di "grande strategia" dell'Europa possono essere di tre tipi:

1. una scarsa coesione interna ("**Europa aperta**"), in cui l'Europa partecipa in modo relativamente passivo alle evoluzioni del sistema internazionale, fidando sul permanere del quadro di sicurezza comunque garantito dalla sua alleanza con gli americani;
2. una scelta fortemente difensiva e chiusa ("**fortezza Europa**"), che combini la difesa del mercato interno europeo con una crescente difesa autonoma della sicurezza europea;
3. una scelta da protagonista ("**Europa attore**"), in cui si

combinano elementi di maggiore integrazione con la elaborazione di una politica attiva (elementi di una "grande strategia" europea) volta ad accrescere il governo della situazione globale.

Nella ricerca ci siamo concentrati sul terzo modello (Europa attore). È subito risultato chiaro tuttavia che non è possibile pensare ad una realizzazione di tale modello che prescinda dai fattori militari e di sicurezza.

L'intero processo di integrazione europea, dal dopoguerra ad oggi, si è confrontato con i problemi di sicurezza, da quelli relativi al controllo della Germania (Trattato di Bruxelles, e suoi seguiti), a quelli del confronto Est-Ovest (Trattato dell'Atlantico del Nord), passando per la complessa storia dei conflitti coloniali prima, e del coinvolgimento europeo in guerre locali poi (da Suez alle Falklands): i modi della cooperazione europea, e della partecipazione europea al contesto internazionale, si sono largamente adeguati a queste premesse di sicurezza, anche nelle loro scelte politiche ed economiche.

Problemi come quello del *Burden-Sharing* o del *Mediterraneo* (e relativa politica di gestione delle crisi fuori area), richiedono un maggiore impegno europeo nel campo della difesa e della sicurezza. Ma anche la soluzione di problemi quali la *centralità tedesca*, la *casa comune europea* o infine la *europizzazione della strategia militare della Francia*, implicano quanto meno la capacità di impostare una politica comune nel campo della sicurezza, e un accordo di massima sulle linee principali di una "grande strategia" europea.

III. RISCHI, COSTI E IMPEGNI

La minore capacità economica relativa degli Stati Uniti (e la parallela crisi economica dell'URSS), avranno indubbiamente delle conseguenze anche sul piano della sicurezza.

Nel caso degli USA, il loro ridimensionamento economico non

ne ha ridotto la centralità (confermata, del resto, dal ruolo di riserva che il dollaro continua a ricoprire), ma ha ridotto la loro propensione (e la loro capacità) come "finanziatori" della sicurezza collettiva. Ciò si accompagna tuttavia al mantenimento di tale ruolo strategico centrale.

La strategia nucleare della "risposta flessibile", come del resto in precedenza la "risposta massiccia", ha consentito alla NATO più di quarant'anni di relativa tranquillità a basso costo. Il grosso delle spese per la difesa ha così potuto finanziare di volta in volta alcune guerre eccentriche (dall'Indocina alla Corea, dal Vietnam alle Falklands), nonché lo spreco economico legato alla ricostruzione di tanti eserciti occidentali separati e non standardizzati.

In questi ultimi tempi tuttavia ci si è resi conto che la fiducia riposta nell'effetto dissuasivo delle armi nucleari e della strategia flessibile era stata quanto meno eccessiva, perché sottovalutava gli scenari più plausibili di conflitto, nonché la difficoltà concreta di applicare sul campo la risposta flessibile, senza incorrere in più gravi disastri.

Un insieme di considerazioni politiche, morali e *strategiche*, hanno quindi portato a una forte rivalutazione delle armi convenzionali.

Sul piano economico ciò significa la fine di un'era di sicurezza e di difesa a basso costo. La nuova tecnologia è in genere più efficace, ma anche notevolmente più costosa. E nello stesso tempo aumentano i costi di mano d'opera e i costi sociali in genere, per il mantenimento delle Forze Armate. Se a questo aggiungiamo che le proiezioni di spesa dei governi in questo settore tendono ad assumere come base un tasso di inflazione inferiore a quello reale, si vede come il problema dei costi non sia facile da risolvere.

Fino a ieri il vantaggio della razionalizzazione era quasi tutto del Patto di Varsavia, che con una spesa pari a circa la metà di quella della NATO riusciva a mantenere in Europa forze notevolmente

più consistenti, e sembrava in grado di acquisire ed inviare in linea nuovi materiali ad un ritmo molto più veloce di quello occidentale. Oggi la situazione è profondamente mutata, ed è quindi difficile ipotizzare una maggiore razionalizzazione di questo mercato, che deve fare i conti con le nuove "sensibilità nazionali" degli ex-alleati, e si scontra con gravi ritardi nel campo delle nuove tecnologie.

La realtà occidentale, un tempo considerata come molto più frammentata e particolaristica, si è rivelata più suscettibile di miglioramento. Inoltre i paesi europei occidentali dedicano *già oggi* molte più risorse di quelli europei orientali alle spese per la Difesa, e potrebbero in ipotesi mantenere intatto tale differenziale (anche se esistono tendenze opposte, desiderose di incassare subito il "dividendo della pace"). Soprattutto sono importanti i possibili risparmi dovuti a una migliore razionalizzazione e integrazione del mercato europeo degli armamenti.

In grande sintesi: se partiamo da uno scenario di relativa scarsità di risorse, vi è un vantaggio comparato notevole per colui che può distribuire in modo diverso le sue risorse, trovando nuovi finanziamenti e esercitando importanti risparmi attraverso una più accentuata razionalizzazione delle spese. Ciò è possibile nella NATO, mentre è del tutto irrealistico nel Patto di Varsavia.

Ciò richiede iniziative di carattere industriale, e una liberalizzazione crescente del mercato interno degli armamenti, nonché un avvicinamento, coordinamento e unificazione delle diverse dottrine e procedure militari e in genere tutti gli strumenti di base che regolano l'impiego delle forze militari, che oggi seguono criteri strettamente nazionali, che limitano la possibilità di creare un mercato unico integrato degli armamenti in Europa. Questo complesso di elementi si colloca a monte della produzione dei mezzi, i quali non potranno neanche essere standardizzati (né tanto meno unificati), se prima non si procede ad uniformarli. Il problema si estende alle legislazioni e regolamentazioni relative agli armamenti, che non rientrano propriamente nelle materie

sulle quali si eserciterà la prevista unificazione economica europea.

Un discorso di questa vastità, che implica decisioni economiche, politiche e istituzionali di grande rilievo, può basarsi su interessanti trade-offs economico-politico-strategici tra i paesi europei, ad esempio tra Francia e Germania. Simili trade-offs possono includere ambedue le potenze nucleari europee e potrebbero estendersi a grossi progetti industriali nel campo degli armamenti, come la creazione di un nuovo sistema "allargato" di difesa aerea e anti-missilistica per il continente, nuovi sistemi di comando, controllo, comunicazione e scoperta, nuove famiglie di sistemi d'arma, le tecnologie emergenti, eccetera.

Tutto ciò potrebbe costituire la base di un nuovo e più equilibrato accordo tra Europa e Stati Uniti, che passi dall'attuale insoddisfacente schema di burden-sharing a un più solido e soddisfacente schema di suddivisione del lavoro.

Questo discorso, nel campo della *difesa convenzionale*, deve affrontare almeno i seguenti problemi:

1. la creazione di maggiori riserve strategiche europee, anche in termini di uomini
2. una maggiore integrazione tra le forze europee impegnate nella difesa dei diversi settori del fronte (ad esempio prevedendo l'impiego di forze alpine italiane in Baviera, di forze spagnole al Centro e al Sud, di forze europee nel Sud e nel Nord Est, delle forze aeree e navali alleate nei vari scacchieri in modo unificato, eccetera)
3. l'uniformazione e integrazione delle concezioni operative strategiche e tattiche
4. la standardizzazione degli armamenti
5. la creazione di reti comuni antiaeree, antimissilistiche e C3I
6. un piano comune di progressiva introduzione delle

tecnologie emergenti nei sistemi d'arma, e per le relative trasformazioni operative.

IV. LE ISTITUZIONI DI UNA EUROPA "ATTORE"

La vastità e la complessità dei problemi di gestione globali richiedono una forte capacità di "linkage" dei vari ambiti politici, economici e militari: richiedono in sintesi la capacità di elaborare e condurre una "grande strategia" europea, e quindi anche una effettiva capacità di governo (come elemento di coordinamento e di sintesi dei diversi ambiti d'azione) e una forte legittimità politica complessiva del sistema. Ciò significa che una "Europa attore" deve essere in grado di affrontare problemi complessi quali la gestione delle crisi fuori area, la politica monetaria, la politica delle risorse, eccetera. Un nucleo di governo può anche essere parziale e "squilibrato" (nel senso che può avere molte competenze in un settore e poche in un altro), ma **deve comunque avere una capacità complessiva di indirizzo strategico.**

Al contrario, l'integrazione europea ha sinora sviluppato una molteplicità di istituzioni e di competenze cui manca proprio questa funzione centrale di indirizzo strategico complessivo. Alcuni ritengono che tale capacità possa maturare per piccoli passi, quasi per un processo di successive concrezioni creato dal lento allargarsi delle competenze delle istituzioni europee (e in particolare della Comunità Europea, che si è dimostrata, da questo punto di vista, l'istituzione europea più "onnivora"). Altri pensano che ciò richieda un salto qualitativo di tipo politico e istituzionale e nelle competenze, per cui auspicano la trasformazione del Parlamento europeo di Strasburgo in Assemblea Costituente europea, e pensano che sia necessaria l'inclusione della moneta e/o della difesa tra le competenze istituzionali della Comunità.

È però evidente che l'Europa della Difesa, se ci sarà, sarà almeno per un certo tempo caratterizzata da una "geometria variabile" e da soluzioni "a più velocità".

La "geometria variabile" è imposta dal fatto che le istituzioni esistenti che hanno una qualche competenza nel campo della Difesa e della Sicurezza, hanno anche un numero diverso di partecipanti. Nella Alleanza Atlantica sono presenti 14 stati europei (Turchia, Grecia, Italia, Spagna, Portogallo, Francia, Gran Bretagna, Islanda, Olanda, Belgio, Lussemburgo, Germania Federale, Danimarca e Norvegia), ma già nella NATO, organizzazione militare della Alleanza, non è presente la Francia e la Spagna mantiene una posizione di impegno "condizionale": l'Islanda non ha forze armate e la Grecia mantiene un atteggiamento "riservato". Nell'IEPG torna ad essere presente la Francia, assieme con gli altri paesi europei della Alleanza. Alla cooperazione politica in sede comunitaria europea, partecipano 11 paesi europei membri della Alleanza (ne sono escluse la Turchia, la Norvegia e l'Islanda), più l'Irlanda, paese neutrale. Nell'UEO sono presenti solo nove paesi che sono però membri di tutte le organizzazioni precedenti (e cioè la Francia, la Gran Bretagna, l'Italia, la Germania Federale, la Spagna, il Portogallo, il Belgio, l'Olanda e il Lussemburgo). Persino il Vertice dei Sette Paesi più industrializzati (che vede Francia, Germania Federale, Gran Bretagna e Italia riunirsi con Stati Uniti, Giappone e Canada), si è a volte occupato del quadro politico generale della sicurezza. È stato un Vertice a quattro (Francia, Germania Federale, Gran Bretagna e Stati Uniti), che nel 1979 ha preso le prime decisioni di quadro relative alla installazione degli euro-missili. È ben difficile pensare che questa geometria così variabile (cui bisognerebbe aggiungere tutti i rapporti bilaterali, tra cui spiccano quelli "speciali" tra Stati Uniti e Gran Bretagna e tra Francia e Germania Federale, nonché i vari accordi multi e bilaterali su problematiche ad hoc), possa essere facilmente e rapidamente ricondotta ad unità: e non è neanche detto che sarebbe una buona idea.

La NATO è l'organizzazione più efficiente dal punto di vista militare. È difficile pensare a un suo totale superamento, se non altro perché manterrà sempre il suo ruolo primario che è quello

di collegare strettamente la difesa dell'Europa all'impegno degli Stati Uniti.

Essa tuttavia non ha nulla di sovranazionale, non è sinora riuscita a organizzare il "pilastro europeo" e non ha competenze "out of area" e di controllo e gestione delle nuove crisi internazionali.

L'IEPG non è dotato di un adeguato organo di indirizzo politico né ha funzioni di integrazione di concetti operativi (che sono stati invece almeno parzialmente affrontati dallo STANAG e dal FINABEL). L'Eurogruppo non comprende la Francia, ed è legato ai limiti strutturali e politici della NATO.

L'UEO ha anch'essa gravi carenze. Essa è una organizzazione multilaterale priva dei caratteri di sovranazionalità e comprende solo una parte dei paesi europei della NATO o dei paesi della Comunità Europea.

Il problema essenziale sembra quello di ricondurre a una unità istituzionale e di coordinamento politico l'insieme di questi programmi, e il grande numero di istituzioni direttamente o indirettamente interessate alla difesa europea.

V. CREARE UN VERTICE DECISIONALE

La realtà è che tutti questi diversi ambiti sono tra loro collegati, sia politicamente che operativamente. Una analisi del percorso dei "dossier" relativi alla cooperazione degli armamenti ad esempio, mostra come gli stessi problemi, e letteralmente gli stessi dossier, riescono a percorrere una via complessa e tortuosa attraverso quasi tutti questi ambiti: ciò complica il processo di decisione, lo rallenta, e nello stesso tempo contribuisce alla confusione generale.

Tutti fanno un po' tutto, e gli stessi ministri e gli stessi funzionari (o le stesse industrie) partecipano ai fori istituzionali più diversi, ponendo alla fin fine gli stessi problemi, senza mai trovare il luogo della decisione. **Manca il "vertice decisionale" del proces-**

so, mentre si è allargato a dismisura il suo livello mediano di concertazione e consultazione.

I tentativi fatti di sviluppare un tale vertice hanno soprattutto elevato il livello decisionale. Questa è stata l'esperienza della CE con la istituzionalizzazione del Consiglio Europeo dei capi di stato e di governo (e la stessa cosa è accaduta a livello macro-economico e di governo globale con la regolare ripetizione dei Vertici a Sette). Ma i vertici non possono sostituirsi in toto a un meccanismo più complesso e articolato di presa delle decisioni. Tale meccanismo esiste nella CE (Commissione e Consiglio dei Ministri, con l'assistenza del Comitato dei Rappresentanti Permanenti e del Segretariato della CPE), anche se non sempre funziona come dovrebbe e tende a delegare troppe decisioni al massimo livello del Consiglio Europeo. Esso esiste in qualche modo nella Alleanza Atlantica, specialmente a livello militare, grazie alla esistenza dei Comandi integrati e al peso determinante della presenza americana, ma anche qui non sembra funzionare pienamente né nel Segretariato né nei molteplici comitati esistenti a livello atlantico ed europeo. Non esiste o non è efficace negli altri organismi.

Peraltro, nella misura in cui esiste, esso, con l'eccezione della Commissione della CE (che è una struttura multilaterale con caratteristiche sopranazionali), fa perno su alcune strutture decisionali di livello ministeriale dei singoli stati nazionali. In particolare fa perno sui Direttori degli affari politici dei ministeri degli Esteri, sugli Stati maggiori della difesa e, in qualche caso, sui Direttori nazionali degli armamenti. Ciò ripercuote a livello internazionale problemi esistenti a livello nazionale. Così ad esempio è noto come in genere, a livello nazionale, gli Stati maggiori della difesa non hanno un controllo pieno (o addirittura non hanno alcun vero controllo) sugli Stati maggiori delle singole Forze Armate, e gli stessi Direttori nazionali degli armamenti devono fare i conti con il potere determinante degli Stati Maggiori dei singoli servizi. Allo stesso modo i Direttori degli affari politici dei ministeri degli Esteri debbono fare i conti con un processo

decisionale interno che non li mette certo al di sopra dei loro pari grado degli altri ministeri. Questo problema è in qualche modo affrontato solo nel caso della CE grazie al fatto che il Comitato dei rappresentanti permanenti di questa istituzione ha una dimensione interministeriale, e che sistemi di coordinamento interministeriale, o veri e propri ministri delegati per il coordinamento delle politiche comunitarie, esistono un po' in tutti i maggiori paesi europei. Ma crea problemi anche in quell'ambito.

Il vantaggio dei meccanismi dei Vertici risiede in buona parte nella maggiore autorità *interna* che i capi dell'esecutivo hanno sul complesso della attività di governo. La creazione di "rappresentanti personali" dei capi dell'esecutivo (che, nel caso dei Vertici a Sette, vengono chiamati "sherpa", o portatori), e che si servono della rete già prestabilita di comunicazioni tra ministeri degli Esteri, ha in qualche modo rafforzato questa struttura, ma ne ha anche accentuato il "verticismo", e quindi la tendenza a non decidere su questioni di dettaglio, per concentrarsi piuttosto sui "grandi temi" politici.

Il successo o l'insuccesso del processo di integrazione europea sembra quindi risiedere, oltre che nella volontà politica dei singoli governi, nella effettiva capacità di sviluppare un meccanismo decisionale "di livello mediano", che sia effettivamente europeo.

Sottolineiamo soprattutto i limiti di una cooperazione che resti unicamente intergovernativa. La esistenza di diversi interessi e percezioni nazionali è un fatto scontato, che tuttavia può divenire paralizzante, e può profittare della esistenza di molte strade alternative di consultazione per paralizzare o sfumare ogni decisione. La concorrenza tra le istituzioni internazionali va nella stessa direzione.

La soluzione a questo problema è duplice. Da un lato si tratta di *unificare* gli ambiti istituzionali, e dall'altro si tratta di sviluppare e potenziare le competenze *sovranazionali* di un organo di decisione europeo che parli in nome degli interessi comuni.

Questo è lo schema della CE, ed è anche quello che ha registrato maggiori successi. Tuttavia è anche lo schema che incontra maggiori resistenze. Il problema non è quello di negarlo o di superarlo, ma di avvicinarsi ad esso con una strategia che raccolga il massimo di possibilità di successo.

VI. DOPO IL GRANDE MUTAMENTO DELL'89

Alcune delle condizioni chiave su cui poggia il processo di distensione e di disarmo in Europa sono mutate o sono scomparse nel giro di pochi mesi. Non esiste più, ad esempio, un rapporto simmetrico tra le due alleanze; la stabilità del blocco orientale è definitivamente compromessa; il ritiro dell'URSS dall'Europa Orientale sarà molto più rapido e completo di quanto i negoziati stessi continuino ancor oggi a prevedere, la divisione della Germania e la "cortina di ferro" non esistono più e la stessa Unione Sovietica sta vivendo un difficile periodo di assestamento interno.

In una tale situazione è difficile immaginare accordi multilaterali o trattati Est-Ovest che siano qualcosa di più di utili *cinture di sicurezza*, necessarie per accompagnare il mutamento e ridurne i rischi, ma incapaci di condizionare seriamente la direzione.

Ciò fa anche dubitare della tenuta di strumenti concepiti secondo logiche ed esigenze almeno in parte superate. Pensare ad esempio di basare la futura sicurezza europea su un sistema multilaterale di garanzie reciproche (che evolva dalla CSCE), sembra scontare una premessa tutt'altro che certa, e cioè la rapida e definitiva *stabilizzazione* del nuovo quadro europeo ed Est-Ovest.

Ogni sistema di garanzie multilaterali è tanto più stabile e credibile quanto più sono stabili i paesi che lo compongono e i rapporti reciproci di forza tra le parti. In Europa un tale sistema dovrebbe invece gestire i rapporti reciproci tra due superpotenze nucleari, di cui una oltreoceano e una in piena crisi interna, altre

due potenze nucleari in relativo declino, una superpotenza economica in pieno rifiorire e con un grave problema di ridefinizione del suo status internazionale e una miriade di altre potenze con diversi problemi e percezioni interne e internazionali. Pensare che un tale sistema non si frammenti immediatamente in una serie di sotto-alleanze e di sistemi di assicurazione e di contro-assicurazione sembra un esercizio di notevole ottimismo.

Il processo di controllo degli armamenti, se proseguirà secondo le linee tracciate a Vienna in sede CFE e CSCE, sembra indirizzarsi verso un ridimensionamento di quelle componenti più tradizionalmente legate ad un conflitto europeo (come le forze corazzate), senza peraltro ridurre l'esigenza di una crescente sofisticazione tecnologica delle Forze Armate nel loro complesso. Questa tendenza, unita alla constatazione del rapido declino del gettito di leva (particolarmente sensibile proprio in Italia, dove abbiamo un calo di più del 30% nel corso dei prossimi dieci anni), spingono in direzione di **Forze Armate meno numerose, con più alte aliquote di personale volontario a lunga ferma, e a più alto contenuto tecnologico.**

Di per sé questi sviluppi non comportano una riduzione delle spese per la Difesa. Una maggiore aliquota di volontari e una maggiore enfasi sull'ammodernamento tecnologico, suggeriscono al contrario **un incremento delle spese complessive (in particolare di quelle così dette "discrezionali")**, anche se possono far ipotizzare FF.AA. più piccole e quindi una diminuzione delle spese cosiddette "obbligatorie".

È comunque probabile una diminuzione della minaccia esercitata dal Patto di Varsavia alla frontiera di Nord-Est, mentre aumentano le preoccupazioni relative alla stabilità complessiva dell'area mediterranea, inclusa quella danubiano-balcanica.

È anche necessario guardare con attenzione agli sviluppi strategico-militari nell'area del Mediterraneo, sia per tenere conto del crescente potenziale demografico di queste popolazioni, sia per contrarre minacce "da Sud" rese più pericolose dalla

crescita quantitativa e qualitativa degli armamenti, ivi incluse armi di distruzione di massa (nucleari e/o chimiche) e nuovi vettori a lungo raggio sia missilistici che aerei.

Il quadro strategico vede il passaggio da una minaccia di alta intensità ma di probabilità relativamente bassa, ad una minaccia di minore intensità, ma di probabilità più alta. Il ruolo strategico italiano ed europeo sembra quindi destinato ad accentuare impegni di gestione delle crisi, anche fuori dell'area coperta dal Trattato dell'Atlantico del Nord. Si delinea la necessità di una politica di sicurezza integrata, che gestisca insieme elementi militari di dissuasione e gestione delle crisi con elementi di carattere economico e sociale.

La NATO resta uno strumento utile ed indispensabile per garantire la stabilità dell'attuale sistema di sicurezza in Europa, ma non può servire di assicurazione contro il mutamento del quadro politico europeo e delle percezioni internazionali e di sicurezza dei vari stati europei.

In realtà è difficile immaginare un sistema di sicurezza europea stabile che non poggi su solide basi politico-istituzionali europee: in altri termini, solo uno stabile sistema politico europeo può fornire le fondamenta per uno stabile sistema di sicurezza.

Ma è altrettanto difficile immaginare un sistema stabile che abbracci tutta l'Europa dall'Atlantico agli Urali. Dobbiamo dunque immaginare una costruzione di sicurezza differenziata, a partire da nuclei più omogenei. E il nucleo più importante, quello che probabilmente, con la sua evoluzione, giocherà un ruolo determinante per il futuro dell'Europa, è quello europeo occidentale.

VII. IN CONCLUSIONE

La cooperazione europea nel campo della sicurezza può avvenire in molti modi e collocarsi in molti diversi ambiti. La scelta tra

l'uno e l'altro segue l'opportunità politica o la pressione degli eventi.

Il risultato è abbastanza caotico, malgrado la chiara esistenza di un interesse comune europeo a sviluppare tale cooperazione. E i frutti sono inadeguati alle aspettative e forse anche agli sforzi compiuti.

Un modello di sicurezza europeo integrato può definirsi a partire da una distinzione di massima:

A. in presenza di un impegno continuativo americano in Europa (e quindi con una sostanziale "leadership" americana nel campo della sicurezza)

B. a fronte di un collasso della presenza americana in Europa o comunque di una sostanziale rinuncia americana ad esercitare una funzione di leadership.

La prima ipotesi è anche quella meno traumatica, perché ipotizza una sostanziale continuità del modello attuale, sia pure attraverso eventuali mutamenti (di cui il più interessante è il cosiddetto "*modello specializzato*" o anche *pilastro europeo nella Alleanza Atlantica*).

La seconda ipotesi è invece più complessa, e può aprirsi sia ad ipotesi "paneuropee" di sicurezza, sia ad ipotesi di integrazione europea di tipo difensivo senza gli USA, che tuttavia restano ancora piuttosto improbabili e indistinte (e che potrebbero assumere maggiore sostanza solo in presenza di un forte acceleramento del processo politico ed economico di integrazione europea - si tratterebbe, in tal caso, di una vera e propria ipotesi di *passaggio concordato delle responsabilità difensive dagli USA all'Europa*).

Queste alternative sono rese più complesse e vengono *accelerate* dal crollo del sistema politico e di sicurezza del Patto di Varsavia - anche se tale crollo contribuisce ad accrescere la sicurezza immediata dell'Europa occidentale.

A questo stadio il problema è di tempi relativi delle trasformazioni in atto. Vi è cioè un "tempo" della riforma in Unione Sovietica e sembra esservi un "tempo" diverso, molto più accelerato, dei mutamenti in Europa orientale e in alcune repubbliche "periferiche" dell'URSS. Fino a che tutto questo si limita a trasformazioni di ordine politico interno, le discordanze tra i due "tempi" possono essere gestite con relativa tranquillità. Tuttavia il problema diviene molto più complesso e delicato quando le trasformazioni interne influenzano la politica internazionale e il quadro complessivo della sicurezza Est-Ovest. È qui che si pone il problema tedesco.

In ogni scenario il tentativo è quello di rafforzare i legami europei della Germania Federale, mentre alcuni scenari (ivi incluso quello *specializzato*) puntano a fare della Comunità Europea un più consistente interlocutore internazionale, in grado di contribuire attivamente a incanalare e guidare il processo di trasformazione in atto ad Est, favorendo una fuoriuscita di questi paesi dalla loro attuale crisi economica senza rinunciare ad un accresciuto pluralismo politico, e nello stesso tempo garantendo, nei confronti dell'URSS, una efficacia limitazione delle spinte unilaterali e de-stabilizzanti.

Risultati importanti, anche se forse meno duraturi, potrebbero essere assicurati anche in uno scenario parzialmente alternativo rispetto a quello attuale, ad esempio grazie alla conclusione positiva di un certo numero di negoziati in corso (in particolare i negoziati CFE e quelli START) e magari anche ad una ripresa solenne del processo CSCE (auspicata pubblicamente a Roma dal presidente sovietico). Tutto questo tuttavia non potrà che avere una funzione sussidiaria a fronte dell'elemento cardine di stabilità che può essere assicurato solo da una maggiore integrazione e iniziativa europea occidentale. Nessun accordo di disarmo infatti, e neanche un accordo che ribadisca e rafforzi i principi generali sanciti nella Carta di Helsinki del 1975, è in grado di sopravvivere ad un mutamento profondo e radicale delle sue fondamenta politiche e di consenso come quello che si

sta attualmente verificando in Europa orientale (e forse nella stessa URSS), se non vengono individuati altri sostanziali elementi di stabilità.

In un tale quadro, la responsabilità e il ruolo principali di una maggiore identità europea all'interno del quadro della Alleanza potrebbero essere quelli di permettere il raggiungimento di una certa *specializzazione* di ruoli tra i vari alleati. Questa non è certo un'idea nuova (è ad esempio contenuta anche, come obiettivo di lungo termine, nel rapporto sul Burden-Sharing approvato dal DPC nel dicembre 1988) e nella sua forma più semplice suggerisce che alcuni paesi si concentrino di preferenza su determinate aree di interesse strategico e su determinati ruoli militari dove hanno un vantaggio comparato. Naturalmente però questo comporta anche un impegno collettivo di lungo periodo alla difesa collettiva, perché tali scelte potrebbero *sbilanciare* i singoli modelli nazionali di difesa, e hanno senso solo all'interno di un modello collettivo.

Sino ad oggi, la NATO non è riuscita a superare le diffidenze nazionali nei confronti di una più accentuata specializzazione, forse anche per la grande differenza di scala esistente tra gli USA e gli altri alleati. Un tale processo tuttavia potrebbe avvenire *all'interno del gruppo degli alleati europei*, ed estendersi quindi al rapporto Europa-America, ove fosse garantito da una evoluzione e un rafforzamento del processo di integrazione europea.

Tra l'altro un tale processo di specializzazione potrebbe rivelarsi inevitabile (o comunque "il male minore", anche dal punto di vista dei più accaniti difensori di modelli di difesa nazionali perfettamente bilanciati)

1. perché gli USA tenderanno a ridurre le loro forze e il loro impegno in Europa oltre il limite in cui potrebbero continuare a compensare da soli le deficienze difensive di ogni singolo alleato e di ogni singolo fronte strategico - richiedendo quindi agli europei uno sforzo maggiore,
2. perché la diminuzione delle risorse a disposizione delle

spese per la Difesa e l'aumento dei costi di investimento necessari per mantenere un adeguato livello tecnologico richiederanno comunque ai singoli paesi europei (e agli stessi americani) alcune difficili scelte selettive che rischiano di sbilanciare sin da ora i singoli modelli di difesa nazionale.

Vi è quindi una naturale sinergia tra modello atlantico e modello di cooperazione e integrazione europea, per la realizzazione di un tale scenario.

I. LO SCENARIO INTERNAZIONALE

Delineare lo scenario dei futuri sviluppi internazionali è sempre un'operazione arbitraria. Preferiamo quindi limitarci ad alcune considerazioni sommarie su alcuni parametri, scelti tra quelli che ci appaiono come più significativi, ma certo non gli unici possibili: altri includono fattori quali l'evoluzione della informazione e dei mass media, lo sviluppo delle ideologie e dei movimenti religiosi, le trasformazioni sociali, il mercato del lavoro, eccetera. Da questi parametri ci aspettiamo un aiuto a trarre alcune conclusioni prospettiche di carattere generale, funzionali alla impostazione "policy-oriented" di questo studio.

Un rapido sguardo all'indietro di circa cinquant'anni, al periodo antecedente la II Guerra mondiale, individua una serie di importanti mutamenti internazionali, in particolare nel Terzo mondo, divenuto politicamente indipendente. In compenso, in questo dopoguerra, è definitivamente maturato l'avvento al potere delle superpotenze. L'Europa e il Giappone, grandi centri di potenza economica, non hanno una eguale influenza politica e militare, anche se il secondo sta sviluppandosi a un ritmo superiore a quello europeo. L'arma nucleare ha definitivamente trasformato l'equazione strategica, ma si è in qualche modo inserita funzionalmente nel quadro dei nuovi equilibri internazionali così sviluppatisi.

A. ECONOMIA

In una prospettiva di medio periodo, il ritardo delle economie socialiste e il divario del Sud rispetto alle economie dell'Occidente, non è destinato a mutare, anche se i rapporti relativi sono invece destinati a cambiare.

In particolare, *in campo commerciale*, malgrado una sostanziale stagnazione del commercio mondiale, si è verificata una crescita

della quota di esportazione del Giappone e, in minor misura, dei paesi asiatici di nuova industrializzazione (NIC). Nel contempo le imprese nipponiche, particolarmente competitive nei settori ad alta tecnologia, stanno rapidamente imboccando la strada dell'internazionalizzazione e del trasferimento di impianti produttivi, sia in paesi del Terzo mondo che nell'area europea e nordamericana. Più incerto è invece il giudizio sulle prospettive dell'economia statunitense che ha sì visto una grande crescita quantitativa, nella prima metà degli anni 80, senza però che sia possibile ancora comprendere se in tal modo essa ha accresciuto anche la sua capacità competitiva, in particolare nei confronti del Giappone. Più deboli, e in riflusso, appaiono comunque le economie europee.

Caratteristica di questa situazione è la ripresa delle pressioni protezionistiche e dell'aumento di forme di protezionismo non tariffario, che hanno accompagnato la crescita del commercio intra-industriale. La crescita del protezionismo è principalmente la conseguenza degli squilibri macro-economici e della instabilità monetaria che ha caratterizzato gli ultimi quindici anni, anche se bisogna riconoscere che il sistema basato sul Gatt ha dimostrato un notevole grado di resistenza, almeno fino ad oggi.

I *mercati finanziari* hanno conosciuto trasformazioni anche più rilevanti di quelli commerciali: è accresciuta la dimensione, la flessibilità e il ruolo allocativo di tali mercati, ma anche la loro instabilità. Si è certo delineata una tendenza alla loro liberalizzazione (e globalizzazione), accompagnata però dalla crescente necessità di interventi di riequilibrio da parte delle autorità monetarie nazionali dei principali paesi.

In questo processo, molto incerto è il ruolo futuro dell'Europa comunitaria: il processo di integrazione finanziaria infatti, perseguito nel modo attuale, se pure varrà ad accrescere l'efficienza dei mercati finanziari, non varrà invece a risolvere il dualismo economico dell'Europa occidentale, con Londra, da una

parte, come sua principale piazza finanziaria, e la Germania dall'altra, come suo principale centro economico e monetario di dimensione e interessi nazionali.

L'instabilità è resa emblematica nelle *relazioni monetarie*, che hanno visto la tendenza a costruire un sistema basato su più valute nazionali, senza tuttavia scalfire, nella sostanza, il ruolo del dollaro come moneta principale. Poiché il paese emettitore di tale valuta è anche il principale paese debitore, il futuro del sistema si basa in misura crescente sulla volontà degli altri paesi di continuare a finanziare il debito: viene quindi meno, in prospettiva, una condizione teorica di base del sistema, e cioè la credibilità (o *credit worthiness*) del paese emettitore.

Non è però facile sostituire il dollaro nella posizione che ricopre: non basta l'esistenza di surplus commerciali per garantire l'emergere di altre valute quali monete internazionali: è anche necessario che tale processo sia sostenuto da una politica monetaria opportuna e da un sistema finanziario in espansione, e comunque il processo richiede molto tempo.

Non sembra comunque che valute come il marco o lo yen siano oggi in grado, o abbiano la volontà, di sostituire il dollaro. Ci si deve attendere piuttosto l'avvio verso un sistema plurivalutario, e quindi anche verso un sistema complesso di gestione dei tassi di cambio, basato sull'esistenza di aree valutarie dotate di relativa autonomia e flessibilità reciproche.

Tutto ciò porta il discorso sulle vicende del *regime macroeconomico*, cioè sulle condizioni che determinano la domanda effettiva internazionale. Emerge in particolare il fatto che, malgrado la grande crescita di altre economie nazionali, come quella tedesca e giapponese, gli USA rimangono oggi l'unica vera "locomotiva" di cui dispone il sistema internazionale: l'unica economia cioè in grado di fungere da "paese residuale" e permettere così alle altre di perseguire un modello di crescita che rimane sostanzialmente fondato sulle esportazioni. Si tratta però

di una situazione che comporta dei costi di instabilità largamente superiori ai suoi benefici in termini di crescita.

In conclusione, il governo dell'economia internazionale è oggi affidato all'evolversi delle relazioni tra un ristretto numero di paesi occidentali: un *oligopolio* che non assicura di per sé sviluppo e stabilità. Nel prossimo futuro le prospettive di uno sviluppo stabile rimangono quindi affidate al rafforzamento della cooperazione tra i paesi "oligopolisti".

Una tale cooperazione richiede tuttavia che il sistema pluralistico stabilitosi nell'economia internazionale riposi su un più realistico e bilanciato equilibrio del potere: gli USA dovranno prendere atto di un loro ridimensionamento, e gli altri dovranno assumersi le necessarie responsabilità e relativi oneri.

Una simile prospettiva prefigura una sorta di divisione dei compiti nella gestione dell'economia internazionale. In effetti, la prospettiva che si va facendo strada vede una propensione del Giappone a fornire maggiore sostegno finanziario sia ai paesi del Nord che a quelli del Sud, a fronte di una maggiore disciplina degli USA nella propria politica monetaria, e di un maggiore impegno della Germania (e della Comunità Europea) a sostenere il processo di crescita.

La strada per arrivare a un nuovo equilibrio, e migliorare lo stato della cooperazione internazionale, richiederà tuttavia di stabilire legami tra contenziosi di natura anche non economica. Questo metodo, alla base della creazione della Alleanza Atlantica e della Comunità Europea, si è affermato nella pratica della cooperazione occidentale, in particolare nei Vertici, e avrà un ruolo importante nel dare forma all'evoluzione dell'economia internazionale.

B. ARMAMENTI

Prosegue senza sosta la tendenza al predominio di fattori di

eccellenza tecnologica, compensati tuttavia da notevoli differenze di prezzo, che ne diminuisce le quantità. Tale evoluzione premia i paesi che possono giovare di un vantaggio relativo, alternativamente nelle spese per la difesa e negli investimenti di R&S (approccio qualitativo), oppure nel costo del lavoro e nelle grandi masse di mezzi meno sofisticati (approccio quantitativo). Essa manterrà inalterata di fatto l'attuale preminenza militare delle due superpotenze, che sono le uniche a poter combinare i due approcci. Tuttavia renderà sempre più costoso l'uso della forza militare, e in certa misura anche più rischioso.

Le nuove potenze del Terzo Mondo non avranno infatti né la flessibilità operativa globale, né la sofisticazione tecnologica delle grandi potenze, ma potranno comunque accumulare un grande numero di armamenti e di soldati, e dotarsi di alcune armi "di prestigio", quali missili a lungo raggio e sistemi di distruzione di massa (esplosivi nucleari e/o agenti chimici) con cui minacciare seriamente gli equilibri e la pace a livello regionale.

Chi disporrà quindi di larghe masse di mezzi meno sofisticati, potrà essere più disposto a metterli a rischio di quanto non siano potenze più preoccupate dei loro rapporti reciproci a livello globale, e della utilizzazione di mezzi relativamente scarsi (non esclusi gli uomini), e potrà quindi cogliere (sia pure ad alto prezzo) successi locali. Non contrastate da una decisa reazione delle maggiori potenze, un accumulo di queste situazioni potrebbe consentire anche impreviste vittorie strategiche, e comunque influire pesantemente sullo scenario globale.

Ne consegue dunque che l'evoluzione degli armamenti non è di per sé un'identificazione sufficiente del potere militare, anche se accompagnata da considerazioni più complesse, sulla flessibilità operativa, sulla preparazione tattica, e sull'evoluzione strategica relativa ai vari livelli operativi. Determinante sembra invece l'ottica più larga della "grande strategia" delle potenze che detengono tali armamenti: in questo senso anzi si può pensare

che la elaborazione di una "grande strategia" si rivelerà il fattore cruciale dell'equilibrio militare e politico del futuro.

Una posizione particolarmente difficile potrebbe essere quella delle medie potenze industrialmente sviluppate, che subiscono il doppio condizionamento di una relativa scarsità di mezzi qualitativi e di mezzi quantitativi, e che, nello stesso tempo, hanno stretti legami di interdipendenza economica, energetica e commerciale con il Terzo Mondo.

La "grande strategia" americana è in un periodo di ridefinizione, per tenere conto della evoluzione dello scenario internazionale, nonché degli sviluppi tecnologici dei sistemi d'arma. Un documento come "discriminate Strategy", per quanto non esponga il punto di vista ufficiale del governo americano, ha tentato una codificazione dei nuovi elementi strategici, pervenendo a conclusioni interessanti, alcune delle quali certamente sopravvivranno al destino del documento stesso. Pensiamo in particolare alla crescente attenzione data alla esigenza di flessibilità strategica delle forze armate americane, non solo in termini geografici, ma anche in termini operativi. Gli americani, se vorranno utilizzare appieno le loro potenzialità tecnologiche, dovranno pensare sempre più in termini di utilizzazione puntuale e frazionata della loro forza militare, secondo moduli di flessibilità che vanno molto al di là di quelli previsti dalla strategia flessibile "modello NATO". In ogni caso è evidente come si verifichi una globalizzazione crescente degli interessi strategici americani, tale da ridimensionare inevitabilmente lo scenario europeo.

In casa sovietica le evoluzioni sono anche più marcate ed evidenti. Vi è una chiara ridefinizione degli impegni militari nel Terzo Mondo, che porta al taglio di una serie di presenze militari, dall'Afghanistan all'Angola, troppo gravose e insieme poco redditizie. Nello stesso tempo vi è una nuova attenzione per gli scenari politico-strategici di sicurezza regionale, in particolare in Europa (dove torna alla ribalta la vecchia formula della "casa

comune" europea) e in Asia (dove si delinea un crescente interesse a una composizione di interessi strategici tra URSS e Cina). Sul piano più strettamente militare, la decisa insistenza della nuova dirigenza sovietica sulla *qualità* degli armamenti e delle strategie, più che sulla *quantità* (concetto questo ribadito dallo stesso Gorbaciov all'ultima Conferenza pancomunista), assieme con la priorità data all'equilibrio dell'economia interna (cui dovrà contribuire anche l'economia militare) fanno ritenere molto probabile un periodo di profondo ripensamento, di cui la prima avvisaglia è nel dibattito in corso sulla revisione della dottrina strategica (in senso "difensivo", per il raggiungimento della "stabilità", eccetera).

C. DEMOGRAFIA

La maggior parte dei demografi prevedono che la popolazione mondiale nel suo complesso tenda a stabilizzarsi verso la metà del prossimo secolo. Nel volgersi di questa transizione tuttavia si verificheranno numerosi problemi e gravi tensioni. Nel Terzo mondo in particolare, dove si svilupperà la maggiore crescita demografica, essa darà anche luogo a due flussi giganteschi e ben poco controllabili di *urbanizzazione*, con la creazione di gigantesche aree urbane sottosviluppate, e di *emigrazione* verso i paesi più sviluppati.

Gli stessi paesi sviluppati vedranno invece la stagnazione o anche il declino della loro popolazione e soprattutto il suo *invecchiamento* medio, e di conseguenza avranno certo bisogno di utilizzare mano d'opera immigrata: questo creerà una difficile tensione fra politiche assimilazioniste e politiche separatiste. Questi problemi saranno particolarmente acuti in alcune aree specifiche: il bacino del Mediterraneo nei confronti dell'Europa Occidentale, l'America Latina nei confronti degli USA, le regioni asiatiche nei confronti dell'URSS. Il fatto che tutte le maggiori potenze siano coinvolte nella questione demografica, la

rende un problema politico di prima grandezza.

È utile riportare qualche dato sul problema del Mediterraneo. Nel 1985, l'insieme della popolazione della Comunità Europea e dei paesi rivieraschi del Mediterraneo era suddivisa per 61,5% nella CEE e per il 38,5% negli altri paesi del Mediterraneo (i paesi Mediterranei della CEE rappresentavano il 22,2% del totale). Nel 2000 la CEE scenderà al 53,8% e nel 2015 al 47,3% (e i paesi mediterranei della CEE andranno prima al 20% e poi al 18,1%). Nel 2015 quindi 372 milioni di cittadini dei paesi rivieraschi del Mediterraneo si contrappongono ai 333 milioni della Comunità Europea (compresi i 127 milioni dei paesi mediterranei della Comunità). Quattro paesi in particolare, la Turchia, l'Egitto, l'Algeria e il Marocco, raccoglieranno da soli circa 270 milioni di abitanti. Nel 2000 la popolazione oltre i 65 anni nei paesi della CEE avrà già superato il 18%, mentre negli altri paesi mediterranei sarà inferiore al 6%: tale differenza tende ad accrescersi, anche perché permarrà un divario di circa 10 anni nella aspettativa media di vita nei due gruppi di paesi.

D. TECNOLOGIA

Tra le tendenze globali che influenzeranno il futuro del sistema internazionale, infine, una molto evidente è quella *tecnologica*. La rivoluzione tecnologica pervade le attività economiche e la stessa società contemporanea. Il processo di innovazione tuttavia sembra largamente destinato a restare concentrato nell'ambito dei paesi più industrializzati dell'Occidente (Giappone incluso), con una partecipazione marginale sia dei paesi socialisti che del resto del mondo. Tuttavia la crescente internazionalizzazione dei processi di produzione comporta anche la diffusione dello sviluppo tecnologico (come sua utilizzazione, se non come vera e propria innovazione), specialmente tra i paesi più sviluppati del Terzo Mondo e tra i paesi socialisti (in particolare se questi ultimi riusciranno a dominare alcuni degli ostacoli burocratici che oggi

ritardano la loro modernizzazione economica - leggi: *perestrojka*).

Ciò ha due conseguenze. Da un lato, l'innovazione tecnologica di per sé non sarà garanzia sufficiente di concorrenzialità economica (il fattore chiave aggiuntivo è quello della effettiva applicazione produttiva della innovazione). D'altro lato, non verrà eliminato il dualismo delle economie in via di sviluppo, e le tensioni sociali e politiche che ne derivano, e di conseguenza neppure l'assetto gerarchico che attualmente prevale nelle relazioni internazionali. Muterà tuttavia in questo quadro la grandezza e la intensità delle distanze relative. In altri termini, sembra doversi verificare un indebolimento progressivo dei paesi industrializzati del Nord del mondo, senza per questo che venga a crearsi una nuova gerarchia di potenza, economica e tecnologica: il che potrebbe comportare una minore governabilità del sistema internazionale nel suo complesso.

E. RISORSE

Le nuove tecnologie permetteranno anche uno sfruttamento meno intensivo dell'attuale, in materiali e risorse energetiche. In particolare le *risorse energetiche* sono toccate solo parzialmente da processi di rarefazione. Solo il *petrolio* è entrato in una fase di crescente scarsità: già oggi se ne consuma di più di quanto non se ne scopra. Al contrario invece le quantità disponibili di *carbone* e *gas naturale* eccedono di molto il consumo. Di *uranio* c'è grande abbondanza. Il sistema energetico nel suo complesso diverrà comunque sempre più articolato e flessibile, grazie all'aumento del numero delle fonti e al miglioramento delle tecnologie di produzione e distribuzione.

Tra le risorse più gravemente minacciate, sia sul piano quantitativo che qualitativo, è invece l'*acqua*, soprattutto a causa dell'inquinamento, che cresce a livelli tali da annullare qualsiasi capacità di autodepurazione. Il consumo di acqua dei paesi

sviluppati tende a stabilizzarsi, ma il suo costo tende ad aumentare. In compenso aumenterà enormemente il fabbisogno del Terzo mondo. Anche in questo campo potranno aiutare nuove tecnologie di depurazione.

Vi è altresì un crescente inquinamento dell'aria (effetto serra, rarefazione dello strato di ozono dell'atmosfera, eccetera). Processi di inquinamento e di degradazione investono anche il suolo terrestre (piogge acide, desertificazione, eccetera), con situazioni di grave pericolo per i paesi in via di sviluppo (in Africa, ad esempio, la produttività agricola negli ultimi anni è diminuita del 25%). Da qui alla fine del secolo si prevede che la superficie coltivabile, su scala mondiale, non crescerà che in misura modesta, mentre l'estensione del suolo biologico diminuirà in forte misura, tra il 15 e il 20%. In particolare, nei prossimi 25 anni, sono minacciate di sparizione dal 10 al 15% delle foreste tropicali, con conseguenze pensanti sia per l'approvvigionamento di legna che sulle possibilità di difesa dalle intemperie. Ciò comporterà un aggravarsi della minaccia di sparizione per molte specie viventi, sia vegetali che animali.

Decisivo in tutto questo sarà il ruolo delle nuove tecnologie, e in particolare delle biotecnologie, nonché della cooperazione internazionale.

F. IMPLICAZIONI GLOBALI E SCENARI

Le tendenze sin qui esaminate suggeriscono il permanere della struttura gerarchica che oggi caratterizza i rapporti internazionali, largamente accentrata presso i paesi occidentali. Tuttavia il suo ambito tenderà ad allargarsi, e al suo interno si prefigurano dei mutamenti "intermedi", nei rapporti relativi tra gli attori occidentali, e nei confronti degli altri attori.

Ciò è particolarmente valido se pensiamo ai paesi socialisti e ad alcuni paesi a più rapido tasso di industrializzazione, in America Latina e, soprattutto, in Asia. Una attenzione particolare dovrebbe essere portata alla RPC (Cina popolare), che sembra

rapidamente avviarsi a diventare una delle grandi potenze mondiali, in particolare se riuscirà a realizzare almeno in parte le sue vaste potenzialità economiche. Un discorso analogo riguarda l'India, la Corea del Sud e altri paesi asiatici dell'area Asean, più forse il Pakistan, ma anche la Nigeria in Africa e il Brasile in America Latina.

Il sistema internazionale dovrà fare posto per questi nuovi attori, e creare le condizioni per una accresciuta concorrenzialità, ma dovrà anche fare i conti con la spinta nazionalistica, oggettiva e soggettiva, che proviene da questi mutamenti. Una spinta "oggettiva" è quella legata alla necessità di auto-affermazione dei nuovi attori internazionali. La spinta "soggettiva" è invece quella che sceglie coscientemente la strada nazionalista come "grande strategia" dell'attore internazionale.

Il fenomeno nazionalista potrebbe, per riflesso difensivo, affermarsi anche tra i paesi occidentali industrializzati. Vi è una chiara contraddizione tra spinte nazionaliste e nuovo governo multilaterale del sistema globale.

Ma non esistono solo spinte di tipo nazionalista. Esistono anche, e sono piuttosto forti, tendenze alla *aggregazione regionale*. Ciò è evidente, ad esempio, tra i paesi industrializzati occidentali della cosiddetta "area OCSE", ma è anche visibile in aree politicamente e economicamente più complesse e differenziate, come ad esempio tra Mediterraneo e Comunità Europea, tra Europa e mondo arabo (una variante della precedente), e tra paesi del Terzo mondo.

Tali aggregazioni, guidate da fattori oggettivi (come ad esempio i flussi migratori), sono in genere *altamente conflittuali*, e promettono in almeno egual misura grandi e positivi sviluppi nel lungo termine, e pressoché intrattabili problemi di gestione nel breve e medio termine.

La chiave del futuro sembra comunque richiedere in primo luogo un regolamento dei rapporti all'interno dell'area gerarchicamente dominante, e cioè quella OCSE (anche se essi sono resi più

complessi dalle interazioni con i problemi delle altre aree): la struttura gerarchica e oligopolista del sistema richiede ordine al vertice prima d'ogni altra decisione.

Una struttura intrinsecamente competitiva come quella attuale mal si presta a soddisfare le esigenze di un ordine tendenzialmente più policentrico e allargato ad altri attori internazionali, e soprattutto non garantisce il "governo" dei grandi processi globali prima delineati nel loro senso "ottimale".

Sembra quasi lecito concluderne che una maggiore istituzionalizzazione e stabilità dei rapporti fra paesi OCSE appare come condizione necessaria per una maggiore e più positiva integrazione Nord-Sud, e per il governo dei grandi processi di trasformazione del sistema.

In direzione positiva vanno le diverse aggregazioni emerse nel Terzo mondo, specie per quanto attiene il campo della sicurezza. Alleanze quali l'Asean, il Consiglio di cooperazione del Golfo, ma anche la stessa OUA o Lega Araba, non sono generalmente entrate in conflitto diretto con l'Occidente, e hanno anzi contribuito a un assetto più o meno stabile dei rapporti di sicurezza. Manca tuttavia il collegamento tra scenario della sicurezza e scenario economico: le sinergie che si verificano nel primo caso non sempre si verificano anche nel secondo (fatta forse eccezione per qualche comportamento dell'OPEC, nel periodo della guerra Iran-Irak), e questo è un grave fattore di debolezza del sistema.

Nel campo della sicurezza peraltro, il rapido sviluppo delle tecnologie sia offensive che difensive, unito alla crescente importanza dei negoziati Est-Ovest, sembrano destinati a provocare una grossa ristrutturazione, concettuale e materiale, della deterrenza. Se da un lato diviene più importante quella che nel gergo NATO è definito il *fuori-area*, dall'altro, all'interno dell'area Est-Ovest, è in corso un riesame approfondito dei requisiti della stabilità e della sicurezza strategica.

È destinato peraltro ad aumentare il ruolo di potenze quali l'Europa occidentale nel suo complesso, il Giappone e la RPC, grazie a un rimescolamento insieme strategico ed economico che tende ad affidare maggiori responsabilità a queste potenze.

Ne consegue che il rapporto Est-Ovest dipenderà in misura maggiore che nel passato dal tipo di rapporto strategico che verrà posto in essere tra queste potenze e le due superpotenze (e dal tipo di scelte che i vari attori compiranno).

Peraltro è anche probabile che una struttura più flessibile ed articolata nel campo della sicurezza comporterà alcuni effetti anche per le strutture gerarchiche dell'economia internazionale (vedi ad esempio nuove richieste del mondo socialista e dei paesi in via di sviluppo, e particolarmente delle nuove potenze emergenti, di maggiore partecipazione alla economia internazionale e alla sua gestione).

II. COLLOCAZIONE, SPAZIO E RUOLO POSSIBILE DELL'EUROPA OCCIDENTALE

Se partiamo dallo scenario prospettico che abbiamo prima delineato, è evidente come l'Europa occidentale, o meglio, nella sua accezione più ristretta e politicamente più significativa, l'insieme dei paesi della Comunità Europea si troverà di fronte a sfide difficili. Il quadro tradizionale di sicurezza economica, politica e militare, che le è stato garantito per più di quarant'anni dalla sua alleanza con gli Stati Uniti, viene rimesso in discussione. Esso in realtà permane (e probabilmente continuerà a costituire un elemento determinante di qualsiasi scelta o scenario futuro), ma muta nelle sue forme e soprattutto non garantisce più una eguale sicurezza a basso prezzo.

Nello stesso tempo l'Europa è un mercato ambito dall'esterno, sia come mercato di beni che come mercato del lavoro. La concorrenzialità del modello economico europeo nel futuro è legato alla possibilità di espandere il commercio internazionale e di mantenere all'Europa una percentuale soddisfacente del mercato globale: due presupposti tutt'altro che garantiti. Le esigenze di sviluppo e di riequilibrio provenienti dall'esterno, sia dal mondo sviluppato che da quello in via di sviluppo, sottoporranno l'Europa a forti pressioni che, per la natura complessa del sistema internazionale, non saranno solo economiche, ma anche strategiche e politiche.

Vi è quindi un interesse primario dell'Europa a consolidare forme multilaterali di governo globale. In altri termini, quella che abbiamo definito la *istituzionalizzazione* dell'attuale sistema oligopolista, corrisponde alle esigenze di sicurezza e di stabilità, sia economica che politica e strategica, dell'Europa.

Vi sono molte strade possibili per assicurare tali sviluppi. Tra le molte proposte elenchiamo brevemente:

1. il rafforzamento del sistema di gestione delle crisi del

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite;

2. il potenziamento di alcuni meccanismi di gestione macro-economica e finanziaria;

3. il collegamento funzionale e politico tra le due sfere attualmente di competenza del GATT e del FMI (merci e monete), attraverso i Vertici, ma con maggiori garanzie di continuità ed efficacia;

4. un coordinamento tra grandi gestioni macro-economiche e tendenze di aggregazione e integrazione regionale, così da favorire queste ultime (positive, secondo l'ottica della sicurezza militare e dello sviluppo economico dei paesi che ne fanno parte) senza creare ulteriori distorsioni negative nel sistema globale;

5. uno sviluppo, un potenziamento e in prospettiva anche un allargamento dell'OCSE, in chiave di gestione di grandi problemi macro-economici, di indirizzo delle grosse tendenze di sviluppo, e soprattutto di progressivo allargamento della attuale struttura oligopolista a nuovi membri.

È possibile individuare altre proposte, ma queste ci sembrano sufficientemente esplicative della direzione generale che è necessario perseguire, da un punto di vista globale.

Come abbiamo detto, tuttavia, il contributo europeo a questa impresa sarà largamente condizionato da una somma di altri fattori, tra cui determinante sarà quello relativo alla politica della difesa e della sicurezza.

In questo campo molto dipenderà dalle scelte compiute dagli altri attori, e in particolare dalle superpotenze (che, come abbiamo visto in precedenza, sono ambedue impegnate in un processo di revisione della loro "grande strategia"). È però da ritenere che in ogni caso le scelte delle due superpotenze avranno una dimensione globale e resteranno tendenzialmente "interventiste", sia pure con modalità, tempi e priorità diverse da quelle attuali.

A. TRE MODELLI DI EUROPA NEL MONDO

In questa situazione, le scelte di "grande strategia" dell'Europa possono sostanzialmente essere di tre tipi diversi:

1. una scelta di forte disponibilità agli interessi altrui, e di scarsa coesione interna ("Europa aperta"), in cui l'Europa partecipa in modo relativamente passivo alle evoluzioni del sistema internazionale, fidando sul permanere del quadro di sicurezza comunque garantito dalla sua alleanza con gli americani;
2. una scelta di tipo fortemente difensivo e chiusa ("fortezza Europa"), che combini la difesa del mercato interno europeo con una crescente difesa autonoma della sicurezza europea;
3. una scelta di tipo "attivo" ("Europa attore"), in cui si combinano elementi di maggiore integrazione con la elaborazione di una politica attiva (elementi di una "grande strategia" europea) volta ad accrescere il governo della situazione globale.

Sono evidentemente possibili anche scelte intermedie tra queste diverse ipotesi, che tuttavia, in questa forma, hanno almeno il vantaggio di poter essere analizzate separatamente. Ognuna di queste scelte inoltre risponde ad alcuni sviluppi specifici, rilevabili nella situazione europea.

Europa aperta corrisponde alla molteplicità degli interessi nazionali europei, difficilmente componibili tra loro, e alla scarsa disponibilità mostrata in genere da una maggioranza dei paesi europei occidentali ad assumersi in proprio spese e responsabilità relative alla sicurezza internazionale. È possibile sostenere che l'attuale situazione di relativa "irresponsabilità" dell'Europa corrisponde sufficientemente ai suoi reali interessi economici, politici e di sicurezza, mentre qualsiasi altra scelta più impegnativa comporterebbe spese ingenti e probabilmente anche il rischio

di una diminuzione del quadro di stabilità e di sicurezza (almeno nel breve termine).

Questo scenario si basa in sostanza su una continuazione senza grossi mutamenti della situazione attuale, e come tale ha evidentemente a suo favore il peso delle strutture già consolidate e dei comportamenti già sperimentati.

Il suo limite maggiore è nella sua dipendenza da fattori esogeni. Esso dipende in pratica non tanto dai comportamenti europei quanto dai comportamenti e dalle scelte delle superpotenze e (in minore misura) da ciò che avviene nel resto del mondo.

Fortezza Europa identifica una reazione di tipo sostanzialmente difensivo rispetto ai mutamenti del quadro internazionale, e dà per scontata una crescente sfiducia nelle capacità di tenuta a lungo termine della Alleanza Atlantica (nella sfera della sicurezza) e degli strumenti globali di governo della macro-economia (commercio, moneta, eccetera). In tale situazione l'Europa ha una reazione di tipo sostanzialmente protezionistico, cui si adeguano le strutture politiche e della sicurezza.

È difficile pensare che un tale modello (sostanzialmente contraddittorio rispetto agli interessi di lungo termine dell'economia e della società europea) possa affermarsi per scelta autonoma dell'Europa. È però possibile immaginare che esso si delinei nelle sue strutture portanti come *risposta* a stimoli in tal senso provenienti dall'esterno.

Il suo limite maggiore è nella difficoltà di costruire un sistema difensivo europeo sufficientemente potente e coerente, in tempi brevi e sotto l'influsso di una serie disparata di pressioni che probabilmente tenderanno piuttosto a "dividere" i vari paesi europei tra loro. In una situazione confusa e chiaramente instabile, la costruzione della "fortezza Europa" dovrebbe probabilmente superare la reazione difensiva che i singoli paesi europei avrebbero ognuno per sé, in chiave nazionale, spinti ognuno dalla diversità della loro vulnerabilità relativa in campo internazionale.

Europa attore punta su una crescita progressiva ed ordinata dell'integrazione europea in vari campi, sino alla elaborazione di alcune linee strategiche comuni e alla individuazione di strumenti e politiche che possano perseguirle. Tale scenario è compatibile con alcune delle pressioni e delle esigenze cui rispondono i precedenti scenari. Pur non pretendendo di sostituire l'attuale quadro di sicurezza con un nuovo quadro di sicurezza (come nel caso di "fortezza Europa"), diversamente da "Europa aperta" esso non si adatta ad un ruolo unicamente passivo, e tende ad accrescere progressivamente il ruolo europeo nel quadro di una maggiore articolazione dell'attuale "oligopolio" globale.

Il suo problema maggiore è anch'esso questione di tempi e di interazioni con le mosse degli altri attori internazionali. Il processo di coordinamento e integrazione europea infatti si è dimostrato lento e difficoltoso. La natura gerarchica e oligopolista del sistema internazionale invece premia la rapidità delle decisioni e la capacità di metterle efficacemente in essere.

B. I PROBLEMI POLITICI INTERNAZIONALI E L'EUROPA

I problemi politici con cui questi scenari debbono fare i conti (e che quindi ne determineranno caratteristiche e finalità) sono molteplici, ma possono essere così sommariamente individuati:

1. - Globalismo - una linea di tendenza "neostrategica", particolarmente forte negli Stati Uniti, che sottolinea l'importanza crescente degli impegni fuori area, nonché delle evoluzioni tecnologiche che portano a una diminuzione di importanza delle forze stanziali, e privilegiano invece forze mobili, che possono indifferentemente essere concentrate nei luoghi ritenuti necessari. Questa linea di tendenza favorisce una progressiva diminuzione della presenza di truppe stanziali americane in Europa occidentale;
2. - Bilateralismo USA-URSS - sempre da parte americana, si conferma la tendenza agli accordi bilaterali con

l'URSS, sia nella prospettiva di una "gestione congiunta" di alcune crisi regionali (gestione che però, malgrado alcune indicazioni positive nei casi dell'Afghanistan, dell'Angola e ora della Cambogia, sembra comunque avere difficoltà ad evolversi oltre il limite attuale di una cooperazione di tipo diplomatico), sia soprattutto nella prospettiva di accordi di disarmo e controllo degli armamenti intesi a "stabilizzare" il quadro strategico, a determinare alcune linee preferenziali di sviluppo tecnologico e a ridurre l'impegno indiscriminato in ogni direzione;

3. - Burden-sharing - sempre da parte americana, si fa sempre più insistente la domanda di un più sostanziale "burden-sharing", non solo nella forma di contributi per compensare l'impegno finanziario americano in Europa, ma per sostituire parti di questo impegno, specialmente nel campo convenzionale; accoppiata con la precedente, questa linea di tendenza potrebbe portare alla ricerca di una sorta di "divisione dei ruoli" tra americani ed europei, nell'ambito della Alleanza, che lasci agli americani la responsabilità della "grande strategia" e delle grandi opzioni strategico-nucleari, relegando gli europei alla sola responsabilità di appoggiare tali scelte strategiche, e di finanziarne gli sviluppi in campo convenzionale. Questa linea di tendenza potrebbe creare notevoli tensioni euro-americane, nonché alcuni grossi problemi politici interni per i paesi europei occidentali;

4. - Casa Comune - si tratta della evoluzione della politica sovietica nei confronti dell'Europa. Benché il tema della "casa comune europea" non sia certo nuovo nella retorica sovietica (e prima ancora, nella politica russa ai tempi degli Zar), essa oggi assume nuovi connotati. Da un lato, essa viene esplicitamente collegata alla prospettiva di nuovi accordi di controllo degli armamenti e di disarmo in Europa, quasi dovesse costituirne lo sbocco politico; d'altro canto il programma della "casa comune" sembra avere una valenza

più larga della sola Europa occidentale, e riferirsi in qualche modo al complesso dei rapporti dell'URSS con tutta l'Europa, sia occidentale che orientale. Tutto questo ha subito importanti modifiche tra la fine del 1989 e l'inizio del 1990, con l'accelerarsi del processo di disgregazione del blocco orientale. Tuttavia la posizione strategica sovietica rimane ambigua ed incerta;

5. - Centralità tedesca - tende intanto a crescere l'importanza politica e strategica della Germania federale, sia come interlocutore politico ed economico, sia come fattore e attore strategico. Ciò è reso evidente da decisioni come quella di nominare un ufficiale tedesco come vice-SACEUR, e un uomo politico tedesco come Segretario Generale della Alleanza. Una tale tendenza può essere alimentata in ambito alleato dal fatto che la riformulazione della strategia e della dottrina operativa alleate tenderanno in modo particolare ad affrontare il tema centrale del centro Europa, dove è la massima concentrazione delle forze, e dove la maggior parte degli alleati direttamente è impegnata. La centralità della Germania è stata confermata anche dalle discussioni sul controllo delle armi convenzionali. La centralità tedesca ha peraltro una sua dimensione anche in riferimento al precedente punto sulla "casa europea" e ad alcune proposte di disarmo provenienti dal Patto di Varsavia (in particolare quelle relative alla costituzione di "zone smilitarizzate" in centro-Europa). E infine vi è il problema della riunificazione, reso evidente dal crollo del regime orientale e dall'andamento delle prime elezioni democratiche nelle Repubblica Democratica Tedesca. In questo caso la tradizionale prudenza sovietica nei confronti del problema tedesco deve fare i conti con la pratica impossibilità di controllare le evoluzioni in Europa orientale, ed è quindi del tutto incapace di offrire alternative o limitazioni alla unificazione. Lo stesso ambito negoziale "2+4", che vede riunite le quattro potenze vincitrici del 1945 e le due

Germanie, si risolve sempre più in un negoziato *intertedesco* cui le altre potenze sono chiamate a dare la loro benedizione finale:

6. - Europeizzazione della Francia - questa linea di tendenza punta alla realizzazione dei fattori di novità nella politica strategica della Francia. In termini politico-strategici essa vuole la forte affermazione della dimensione nucleare della strategia alleata in Europa (e quindi anche riconoscere un ruolo importante e crescente ai deterrenti autonomi di Francia e Gran Bretagna). La conferma dell'impegno americano in Europa è soprattutto legato alla nuova percezione della questione della unificazione della Germania. La strategia francese accetta un certo grado di "europeizzazione" (vedi i discorsi seguenti alla introduzione dei nuovi missili aria-terra nel deterrente pre-strategico francese), ma soprattutto tende allo sviluppo di accordi bi- o multilaterali settoriali per la migliore cooperazione in vari teatri strategici (centro-Europa, Mediterraneo, fuori area, eccetera).

7. - Mercato Interno - si tratta della previsione che entro il 1992 si realizzi in modo completo (o almeno in modo abbastanza avanzato) il mercato unico interno europeo, accrescendo così la tendenza a una maggiore integrazione industriale e tecnologica anche nel campo degli armamenti, e accrescendo di converso anche le competenze in materia della Comunità Europea e delle sue istituzioni:

8. - Mediterraneo - si tratta del secondo problema chiave della politica europea, oltre a quello tedesco, che vede direttamente coinvolta l'Italia. È anche il punto di maggiore debolezza attuale della Alleanza Atlantica (oltre alla questione della centralità tedesca). Nel Mediterraneo si realizza o meno la capacità dell'attuale sistema di sicurezza atlantico a gestire le crisi fuori area e ad affrontare il problema del rapporto tra relazioni Est-Ovest e relazioni Nord-Sud.

nonché ovviamente della integrazione tra fattori militari e fattori economici di cooperazione, sicurezza e stabilità. Il ruolo europeo è in questo caso determinante, in un senso come nell'altro. Il Mediterraneo inoltre rappresenta l'altra dimensione "strategica" della sicurezza europea, oltre quella dell'Europa centrale e settentrionale.

Una analisi approfondita dei tre "modelli" prima delineati richiederebbe il confronto tra essi e questa griglia di problemi, così da valutarne interazioni, e procedendo quindi ad "inserire" tali conclusioni nello scenario globale descritto nel primo capitolo di questa ricerca. Al fine della presenta ricerca tuttavia questo appare sostanzialmente superfluo. In pratica infatti, questa ricerca non può che concentrarsi sul terzo modello proposto (Europa attore), come modello evolutivo della situazione attuale (Europa aperta), tralasciando, almeno per ora, le più controverse caratteristiche del modello più estremo (fortezza Europa), che peraltro sembra anche essere quello politicamente meno realistico.

C. "EUROPA ATTORE" E I PROBLEMI POLITICI INTERNAZIONALI

In questa ottica, vediamo dunque brevemente alcune delle possibili interazioni tra il modello "Europa attore" e gli otto problemi sopra delineati.

Ad un primo sguardo sembrerebbe non esservi contraddizione tra una Europa più attiva e responsabile sul piano internazionale e della sicurezza, e una evoluzione più accentuata del *globalismo*.

Vi è infatti una evidente complementarità di ruoli, che potrebbe essere sottolineata politicamente e sfruttata operativamente, tra una ridefinizione globale degli impegni americani, che allontani parte delle forze USA dall'Europa, e una maggiore decisione europea *to take up the slack*. Tuttavia bisogna anche dire che la

cosa potrebbe non essere così pacifica. In primo luogo perché comunque una "Europa attore", diversamente dalla "fortezza Europa", continuerebbe a richiedere l'impegno strategico americano a sua difesa, e quindi anche la continuazione delle garanzie collegate con la strategia della dissuasione (codificata nella MC-14/3). In secondo luogo perché inevitabilmente una Europa politicamente e militarmente più attiva, non solo sul continente, ma fuori area, potrebbe definire scelte e comportamenti politici o strategici difforni da quelli americani. Verrebbe insomma ad accrescersi l'importanza del coordinamento tra europei e americani, che già ora pone non pochi problemi.

Bisogna peraltro anche dire che in nessun caso il *globalismo* avrebbe la vita facile in Europa, e che potrebbe divenire rapidamente del tutto illusorio se una grave crisi europea (frazionamento nazionalistico, indebolimento dei singoli stati alleati, eccetera) richiedesse una nuova concentrazione della attenzione americana sul continente. In un certo senso il *globalismo* è possibile solo se l'Europa provvede in misura autonoma e crescente ai suoi bisogni di sicurezza. Se così essa non facesse, gli USA non avrebbero forze sufficienti per agire globalmente, senza rischiare di perdere la loro attuale supremazia globale.

Più complesso è il problema che abbiamo chiamato del *bilateralismo USA-URSS*. Le due superpotenze infatti, specie se impegnate in un serio e complesso processo di accordi bilaterali, potrebbero vedere con fastidio l'intervento di un terzo protagonista, con problemi e priorità necessariamente diverse dalle loro. Ciò avrebbe tanta più importanza quanto più la materia di un tale dialogo bilaterale riguardasse i problemi del continente europeo, come è molto probabile. Si è avuta sugli euromissili: prima l'insistenza sovietica per includere le forze nucleari anglo-francesi e/o altri "forward based systems" americani in Europa e imbarcati su forze navali "NATO earmarked", poi il repentino accordo di Reykjavik e la quasi totale assenza di consultazioni preventive adeguate tra Washington e gli alleati

europei, e infine l'inclusione dei Pershing 1A tedeschi nel "pacchetto" finale, danno solo una pallida idea di quanto potrebbe accadere domani.

La gestione di tale *bilateralismo* USA-URSS può comportare altre complicazioni. In primo luogo Mosca potrebbe essere tentata di sfruttare a suo vantaggio la mancanza di coesione dell'Alleanza Atlantica, e questo potrebbe obbligare gli europei (per evitare il peggio) a conformarsi comunque alle decisioni americane, senza poter efficacemente dissociarsi da esse. Inoltre la gestione dell'accordo tra alleati comporta ritardi e compromessi tali da indebolire notevolmente la posizione negoziale dell'Occidente, anche quando funziona bene. D'altro lato gli europei hanno comunque il vantaggio, in una tale situazione, di potersi almeno in parte "defilare", come hanno fatto, nel caso degli euromissili, francesi e britannici, salvaguardando parte delle loro forze, e mantenendole al di fuori dell'accordo.

Nel complesso quindi una "Europa attore" dovrebbe preoccuparsi di anticipare i tempi, elaborando una sua strategia negoziale assieme con gli americani, e una sua piattaforma strategica credibile anche in previsione di accordi di disarmo che taglino consistentemente le forze americane in Europa: cosa certo non facile, e che già ora crea non pochi problemi alla NATO.

Il problema del *burden sharing* sembra avviato ad acuirsi nel breve periodo, ma è comunque destinato a rimanere con noi a lungo, anche per il futuro, almeno fino a quando durerà il rapporto di alleanza tra Europa e America. Anche in questa ottica, sembrerebbe a prima vista che lo sviluppo di una "Europa attore" dovrebbe facilitare una ripartizione più equa di pesi e responsabilità tra Europa e America. Ciò è certamente vero in astratto. In concreto tuttavia potrebbero nascere non pochi problemi, specialmente nel breve termine. Queste considerazioni vanno in parallelo con quelle già fatte discutendo della interazione di una "Europa attore" con la tendenza del *globalismo*, con

l'aggravante che in questo caso potrebbe essere l'Europa a creare problemi, giustificando così una reazione negativa da parte americana.

Pensiamo in particolare alla crescita di un mercato europeo degli armamenti, una maggiore standardizzazione europea, a una crescente cooperazione operativa tra le forze armate europee, eccetera. Tutti questi sviluppi, anche se avverranno nell'ambito della Alleanza Atlantica e della NATO, non potranno non creare problemi per le industrie statunitensi, accrescere la domanda europea di una effettiva "two-ways street", diminuire la tendenza ad accordi bilaterali tra singole industrie europee (in genere più piccole e meno avanzate tecnologicamente) e grandi industrie americane. In alcuni casi lo sviluppo di incapacità autonome europee, rese necessarie da ragioni operative specifiche o anche solo da ragioni politiche, potranno apparire agli americani come inutili duplicazioni o persino come spreco di risorse che potrebbero meglio essere impiegati in progetti a guida americana (pensiamo ad esempio allo sviluppo di una maggiore capacità satellitaria europea nel campo della sorveglianza o in quello delle comunicazioni e del comando e controllo).

È anche vero peraltro come nessun efficace sistema di *burden-sharing* possa funzionare, nel lungo periodo, senza lo sviluppo di una entità europea più compatta ed organizzata. Ciò è riconosciuto dallo stesso Congresso americano, che più volte ha invitato gli europei a una maggiore attività di standardizzazione e di integrazione sia a livello industriale che per quel che riguarda le decisioni nazionali di pianificazione e acquisizione degli armamenti. Come sempre, avere a che fare con un interlocutore più grosso e più concorrenziale crea alcuni problemi, ma offre anche nuove prospettive, e alla lunga è più conveniente, anche sul piano economico.

Il discorso della *casa comune europea*, così come è attualmente impostato a Mosca, non ha molto in comune con la nostra idea di una "Europa attore". Al contrario, potrebbero nascere veri e propri conflitti. Benché critichi spesso e volentieri la presenza

militare americana in Europa, e ne richieda la riduzione, Mosca è anche interessata ad evitare lo sviluppo di una entità politica e militare autonoma europea, che sostituisca la presenza tutto sommato lontana e in parte disinteressata degli USA. E ad questo punto di vista la ipotesi che abbiamo definito della "Europa attore" potrebbe, per Mosca, creare anche più problemi di quella da noi chiamata "fortezza Europa", malgrado l'apparente chiusura di quest'ultima, e il forte accento che essa dovrebbe porre sulla sicurezza militare. Una "fortezza Europa" infatti dovrebbe comunque continuare a fare i conti con una potenza militare sovietica *di gran lunga superiore*, in termini assoluti, se non in termini relativi. Essa inoltre dovrebbe scontare un minore appoggio americano. Una "fortezza Europa" sarebbe quindi inerentemente più disponibile a compromessi con Mosca, di quanto potrebbe non essere una "Europa attore", che continui a godere della protezione americana, ma che nello stesso tempo voglia affermare con maggiore determinazione gli interessi propri dell'Europa nel dialogo tra le superpotenze. In un certo senso quindi lo sviluppo di una "Europa attore" costituisce per Mosca la peggiore delle alternative, perché non può essere facilmente intimidita da uno sfoggio di superiorità militare sul continente, e nello stesso tempo non consente più facilmente ad USA ed URSS di concordare compromessi che non tengano conto dei suoi interessi.

Bisogna infine considerare come la *casa comune europea* includa, agli occhi di Mosca (ma certo anche agli occhi di qualsiasi "Europa attore") l'Europa orientale, ed è facile presumere che il modello della "Europa attore" sia anche quello che più facilmente può influenzare i paesi europei orientali, e minacciare quindi da vicino quello che potrebbe restare anche in futuro della solidarietà del blocco comunista.

D'altro canto bisogna anche dire che, nel lungo periodo, l'URSS non può certo sperare di stabilizzare la situazione europea senza il contributo attivo degli europei occidentali. Un tale contributo d'altro canto deve avere una ampiezza e una continuità tali da

non poter essere facilmente assicurato solo sul piano bilaterale da singoli paesi europei, e in particolare dalla Germania (vedi anche più avanti). Solo una "Europa attore" potrebbe quindi avere le capacità e insieme la motivazione necessaria per imbarcarsi in un progetto *non antagonista di casa comune europea*, per la stabilizzazione della situazione europea, e in particolare della Europa orientale, che convenga anche all'URSS.

Come abbiamo notato anche in precedenza, la questione della *centralità tedesca* (che ieri aveva assunto i contorni della "non-singularity" della RFG, e oggi si incentra invece sulla forma e sul ruolo di una Germania unita), è uno dei problemi principali (assieme a quello del *Mediterraneo* e, naturalmente, ai rapporti con gli USA), su cui si gioca il successo o il fallimento di qualsiasi modello di sicurezza europea o di ruolo europeo nel mondo.

La *centralità tedesca* è intimamente collegata con quanto abbiamo detto in precedenza circa la *casa comune europea*, ma interagisce un po' con tutti gli altri problemi. Il fatto è che ieri era molto difficile concepire un sistema di sicurezza europeo, che tagliava in due la Germania, ma che era basato su un contributo attivo di prima grandezza (ma contrapposto) delle due Repubbliche di Germania. Oggi al contrario è altrettanto difficile concepire un ordine europeo che includa tutta la Germania unificata in Occidente e nella Alleanza Atlantica, e che non implichi da un lato profonde modifiche negli equilibri interni all'Occidente e dall'altro una revisione forse drammatica dei rapporti di forza con l'URSS. È certo sempre più forte la tendenza a ricreare uno "spazio centrale" europeo, centrato attorno alla Germania e in contrapposizione con il vecchio ordine bilaterale russo-americano, senza che peraltro siano scomparse le ragioni militari e geo-strategiche che hanno portato alla creazione di blocchi contrapposti.

D'altro canto dobbiamo anche notare un certo parallelismo tra la posizione della Germania e quella del Giappone. Questi paesi hanno sviluppato una grossa potenza economica e sono oggi

membri del piccolo club delle potenze oligopoliste, nel sistema economico internazionale (formalmente la Germania Democratica Federale sta rapidamente eliminando questa anomalia). Questi paesi peraltro, benché contribuiscano sostanzialmente (e per quel che riguarda il Giappone, in modo crescente) alla sicurezza collettiva, restano sostanzialmente anche dei paesi "sotto tutela" o quanto meno "sotto garanzia", per quel che riguarda la loro politica militare. Sono cioè delle potenze "condizionate", in modo del tutto particolare.

Questa realtà (che è poi parte integrante della cosiddetta *centralità tedesca*) è uno degli elementi che tiene insieme l'attuale scenario internazionale, e non ne modifica prepotentemente i parametri. Una Germania e un Giappone che divengano potenze "a parte intera" infatti da un lato avrebbero certamente una politica economica nazionale più espansiva di quella attuale (e si candiderebbero quindi al ruolo di alternativa nei confronti degli USA e del dollaro), e d'altro lato complicherebbero enormemente il cosiddetto "policentrismo" del sistema oligopolista, inserendovi un elemento di ancora più forte concorrenzialità interna, non solo economica, ma soprattutto politica. Verrebbe insomma rimessa in discussione l'attuale "struttura gerarchica" del sistema internazionale, e con essa il quadro delle alleanze, che abbiamo visto essere funzionali al quadro della cooperazione e del governo macro-economico.

Se quindi il sistema internazionale quale è oggi ha una priorità, questa è proprio nella "gestione" quanto più possibile graduale e lenta del passaggio di queste potenze "condizionate" dal loro attuale stato di potenzialità ad un futuro stato di effettività.

Ciò è particolarmente complesso nel caso del Giappone (e richiederà probabilmente il consolidamento di nuovi e più avanzati equilibri e sistemi formali di alleanza in Asia), ma diviene drammaticamente urgente nel caso tedesco, considerato che l'equilibrio strategico è stato sinora assicurato, in Europa, dalla presenza diretta e determinante, nelle due Germanie, di forze armate americane (ed alleate) e sovietiche, la cui presenza

viene oggi messa in dubbio o comunque fortemente ridotta, sia in termini quantitativi che soprattutto in termini di ruolo.

Lo sviluppo di un modello di "Europa attore" è certamente coerente con le esigenze sin qui delineate, ed è certamente più efficace, nel lungo periodo, come strumento di moderazione, controllo e infine assorbimento della *centralità tedesca* in un contesto più ampio (e più coerente con la stabilità del sistema internazionale) di quanto non sia l'attuale politica di diretto intervento *in partibus germanorum* da parte delle due superpotenze. È infatti evidente come da un lato una maggiore integrazione europea occidentale non potrebbe che consolidare (lo ripetiamo, in modo pacifico e non antagonista) le frontiere della Germania in Europa, mentre d'altro lato è anche evidente come una "Europa attore", di cui la nuova Germania sarebbe *magna pars*, non potrebbe non essere molto sensibile ai problemi politici dell'equilibrio pan-europeo. Può anche essere che tale "sensibilità" finisca per creare preoccupazioni e diffidenza, almeno nel breve periodo, a Mosca, e debba quindi venire compensata da una strategia di lungo termine di stabilizzazione della situazione europea complessiva.

Il problema non è quindi tanto nel modello di per sé, quanto delle difficoltà che potrebbero incontrarsi per realizzarlo, in particolare in Germania. Si tratta cioè di vedere se i tedeschi sono ancora disposti a risolvere la loro *centralità*, diluendola e in certo modo negandola in un contesto più integrato europeo occidentale, o se invece non siano tentati da un'opzione di tipo nazionale.

In conclusione, appare a tutti chiaro come questo nodo veda il confluire degli interessi dei maggiori attori internazionali, e sia quindi anche il luogo deputato per divenire, il banco di prova dello stesso modello di "Europa attore". È attorno al problema della *centralità tedesca*, e del modo in cui potrà essere risolto, che una "Europa attore" può costruire le sue alleanze e fondare le sue politiche di lungo periodo, sia nei confronti dell'Est che dell'Ovest. E dipende in ultima analisi dalla sua capacità di

gestire tale *centralità* in modo accettabile se una "Europa attore" vedrà o meno la luce, nel prossimo futuro.

Strettamente collegata al tipo di soluzione che si darà al problema tedesco è quella che abbiamo chiamato la *europizzazione della Francia*. La Francia è tradizionalmente al centro della politica europea. La scelta dell'uno o dell'altro "modello" di politica europea dipenderà in larga misura dalle mosse francesi (le quali, a loro volta, sono fortemente condizionate dal problema della *centralità tedesca*).

In particolare, la Francia è alla base di ogni ipotesi di "Europa attore": si può dire anzi che solo una "Europa attore" corrisponde alle esigenze e alle priorità politiche che la Francia ha in questi anni cercato di affermare. Né una "Europa aperta" infatti, troppo debole e passiva, né una "fortezza Europa", che esclude troppo drasticamente il contributo americano, e pone troppe responsabilità sulle spalle (invero piuttosto fragili) delle due potenze nucleari europee, possono soddisfare l'esigenza insieme di sicurezza, di stabilità e di protagonismo europeo affermate con continuità e con una certa coerenza da Parigi, nel corso di questo dopoguerra.

Il modello di una "Europa attore" è certo in sintonia con l'attuale *europizzazione* della politica e della strategia francesi (anche nella *chasse gradée* della *force de frappe* nucleare). I problemi potrebbero nascere in corso d'opera, man mano che lo sviluppo di una identità europea venga in contrasto con il "nucleo duro" della identità nazionale francese, e magari finisca per ridefinire gli equilibri interni all'Europa in modo meno "francocentrico" di quanto Parigi non ritenesse opportuno.

Rispettivamente, le stesse ambizioni francesi potrebbero influire negativamente sulla fase di formazione di una Europa più integrata, accentuando la valenza politica di scelte che altri paesi potrebbero voler mantenere *low key*, e spingendo troppo rapidamente l'Europa verso l'assunzione di una "grande strategia" concepita unilateralmente, senza tener conto del complesso

intreccio di interessi e di percezioni esistente in questo continente.

Quali che siano i problemi, è comunque evidente come la Francia, in questo scenario, rappresenti sostanzialmente un punto di forza, malgrado le sue ambiguità e anche i pericoli che da ciò possono derivare, e comunque un punto di passaggio obbligato per qualsiasi "Europa attore". E la attuale *europaizzazione della Francia* è, in questa ottica, un punto di partenza necessario e positivo.

La stessa conclusione può essere raggiunta per quel che riguarda il *mercato interno* europeo, così come è stato definito dalla Comunità Europea. Si può anzi tranquillamente dire che anche il *mercato interno* è una precondizione necessaria per lo sviluppo del modello di "Europa attore".

I problemi possono nascere dal fatto che lo sviluppo del *mercato interno* può accentuare le caratteristiche di chiusura competitiva dell'Europa nei confronti degli altri attori internazionali, suscitando così comportamenti antagonisti che potrebbero finire per mettere in forse la stessa possibilità di sviluppare armonicamente il modello di "Europa attore". Di questo problema abbiamo rapidamente accennato anche nel primo capitolo di questo studio, quando abbiamo discusso le evoluzioni dello scenario globale, notando come si possa delineare un pericoloso conflitto tra lo sviluppo di sistemi "regionali" di sicurezza e di alleanza, e sistema "globale" di gestione dell'economia mondiale.

Vero è che, in questo caso, il "sistema regionale" europeo è come notevolmente più sofisticato e flessibile di altri "sistemi regionali" che si sviluppano nel Terzo Mondo, se non altro perché esso è già parte del sistema oligopolista che attualmente governa l'economia globale. Vi è quindi un interesse "intrinseco" dell'Europa alla stabilità del sistema globale (nonché una maggiore rispondenza funzionale del suo sistema di alleanza all'attuale ordine internazionale), che dovrebbe permettere il più facile componimento di eventuali conflitti di interesse.

Molto però dipende dalle interazioni che verranno a stabilirsi tra il *mercato interno* europeo e gli altri detentori del potere di governo dell'economia globale. Se queste potenze, ad esempio, dovessero affrontare il *mercato interno* in chiave antagonista, tentando di negargli sin dall'inizio ogni efficacia o ogni comportamento discriminatorio (cercando così di privare l'Europa della libertà di attuare politiche difensive e/o pianificatrici e gestionali dello stesso tipo di quelle che le altre potenze applicano), ciò non potrebbe non causare una risposta da parte europea. Tale risposta potrebbe essere inefficace, e aprire così la strada a una disintegrazione di fatto del *mercato interno*, e all'evoluzione di un modello di "Europa aperta", o potrebbe più verosimilmente essere efficace, e rischiare quindi di far scivolare l'Europa su una strada di tipo antagonista, più funzionale al modello di "fortezza Europa" che a quello di "Europa attore".

Siamo così giunti all'ultimo problema elencato nella nostra rapida carrellata, e cioè al *Mediterraneo*. Abbiamo già detto come questo problema abbia molto in comune con quello della *centralità tedesca*, non tanto perché vi siano molte similitudini formali, quanto perché comporta un analogo intreccio di grandi interessi internazionali.

Il problema del *Mediterraneo* è relativamente nuovo per l'Europa, e si potrebbe tranquillamente sostenere che esso potrebbe continuare a restare largamente marginale, specie nel caso di affermazione di un modello di "Europa aperta". In tal caso infatti è probabile che il destino dell'area mediterranea venga determinato dalle azioni delle potenze esterne (come del resto, in questo modello, verrebbe anche determinato il destino della "Europa aperta"). Sia nel caso di "fortezza Europa" invece, che nel caso di "Europa attore", il *Mediterraneo* diviene un'area di interesse strategico primario dell'Europa, e uno dei test qualificanti della sua capacità di impostare una "strategia globale" a livello internazionale.

In certo modo il problema del *Mediterraneo* si pone anche a monte della realizzazione del modello. Con l'allargarsi infatti della NATO prima, e della Comunità Europea poi, a paesi dell'Europa meridionale, l'integrazione di questi paesi nell'insieme europeo è divenuta una questione chiave per il futuro di ogni progetto di maggiore integrazione: e con questi paesi sono approdati in Europa anche i problemi specifici di quest'area.

Molti degli sviluppi integrativi europei possono "penalizzare" la cosiddetta "regione Sud" della NATO e dell'Europa, specialmente se i fattori integrativi non fossero abbastanza forti da bilanciare le spinte eccentriche caratteristiche di quest'area (i "particolarismi nazionali"). La "marginalizzazione" dell'Europa meridionale, d'altro canto, non potrebbe non avere effetti negativi anche sulla sicurezza e sulla stabilità dell'Europa nel suo complesso, creando le premesse per una disintegrazione del sistema europeo, a favore di più stretti legami bilaterali dei singoli paesi con le superpotenze.

In un certo senso si può sostenere che una Europa che si disinteressa del *Mediterraneo* non potrebbe sperare di porsi come interlocutore delle superpotenze, e non potrebbe quindi aspirare al modello di "Europa attore", perché verrebbe continuamente sfidata e scavalcata al suo stesso interno da legami politici e di sicurezza alternativi. È certo possibile pensare a una Europa limitata all'originale club dei paesi firmatari del Trattato di Bruxelles, magari allargata alla Germania. Ciò tuttavia creerebbe non pochi problemi in primo luogo alla Francia (che si troverebbe relativamente isolata nei confronti della Germania, e in netta minoranza se a quest'ultima si aggiungesse anche la Gran Bretagna), e comunque sarebbe in netta contraddizione con la crescente integrazione di interessi politici, commerciali, finanziari e anche di sicurezza di questo "nucleo centrale" europeo con il resto del mondo: integrazione che in buona misura include anche e soprattutto il *Mediterraneo*.

E d'altro canto abbiamo inizialmente notato come uno dei problemi chiave della "Europa attore" nei confronti delle superpotenze in generale, e degli Stati Uniti in particolare, sia quello di definire il suo ruolo nei confronti dei cosiddetti problemi "fuori area", e in particolare di quei problemi che più sono collegati con l'area mediterranea.

Ciò detto è evidente come la dimensione *Mediterraneo* sia perfettamente congeniale al modello di "Europa aperta" (che in pratica abdica da ogni responsabilità in questa regione) e della "fortezza Europa", che invece si troverebbe tra le mani un problema di sicurezza probabilmente superiore alle sue deboli forze.

È anche chiaro tuttavia come la dimensione *Mediterraneo* costituisca una difficile sfida, in primo luogo per la identificazione stessa del "nucleo centrale" di ogni eventuale costruzione europea. È infatti difficile tracciare i confini dell'Europa, particolarmente nel Mediterraneo. L'allargamento dell'UEO a Spagna e Portogallo, ad esempio, sembra destinato ad escludere la Grecia da una integrazione che faccia perno su questa istituzione. D'altro canto la scelta della CEE porterebbe comunque ad una esclusione della Turchia. Ma in ogni caso è difficile pensare che una "Europa attore" possa disinteressarsi del problema del Mediterraneo orientale, dove potrebbe giocarsi la stabilità dell'intero equilibrio strategico europeo.

La dimensione *Mediterraneo* introduce quindi prepotentemente il discorso della Europa "a geometria variabile", con tutto quello che ciò comporta, in termini di ambiguità e di problemi aggiuntivi di gestione.

Essa introduce peraltro anche il problema della "gestione delle crisi" e in genere della proiezione politica esterna dell'Europa verso il Terzo Mondo. E anche in questo caso assistiamo a un mescolarsi di fattori positivi, di rafforzamento e di integrazione, e di fattori negativi, di disgregazione e di dissenso fra europei.

Non è quindi possibile rinchiudere facilmente il problema *Mediterraneo* in una valutazione univoca. Si tratta invece di una dimensione in continua evoluzione, che esemplifica nel modo migliore il collegamento tra "modello" e "politica", e rinvia quindi alle analisi che compiremo nei capitoli seguenti.

D. IN CONCLUSIONE: QUALI SPAZI PER L'EUROPA?

L'Europa è naturalmente integrata nel contesto internazionale: è anzi detentrica di una parte del potere di governo di questo sistema. Il suo problema non è quindi tanto quello di accrescere tale sua integrazione, ma di assicurarsi una migliore capacità di governo.

L'esame precedentemente svolto dei problemi politici con cui si confrontano tutti i diversi modelli di possibile aggregazione europea, in grande sintesi, mostra come in ogni caso si ponga un problema di presenza politica "attiva" dell'Europa. Senza una tale presenza attiva infatti, i fattori di disgregazione e l'influenza degli attori esterni si cumulerebbero, con effetti disaggreganti e in ultima analisi tali da *ridurre* in modo significativo la capacità europea di contribuire al governo del sistema globale. Permetterebbe evidentemente l'integrazione europea nel sistema globale, ma sarebbe una integrazione di tipo dipendente (molto probabilmente instabile, certamente insicura).

Le esigenze di governo del sistema globale, che abbiamo analizzato nel primo capitolo, e riassunto nel primo paragrafo di questo capitolo indicando alcune delle possibili soluzioni, richiedono in realtà una partecipazione attiva di una Europa in grado di assumersi oneri e responsabilità. In assenza di ciò tuttavia, le esigenze di governo globale non solo permangono, ma probabilmente si fanno più stringenti e necessarie. Una crisi dell'Europa non eliminerebbe la struttura gerarchica di quello che abbiamo chiamato il "sistema oligopolista", ma provocherebbe un suo

riassetamento, probabilmente difficile e forse traumatico.

Ciò detto, le evoluzioni in corso nel sistema globale offrono all'Europa anche delle possibilità e degli spazi di azione. Nessuno dei grandi attori internazionali, neanche le due superpotenze, è infatti in grado di gestire da solo il sistema. E d'altro canto la necessità di collegare assieme il quadro della gestione economica e il quadro delle alleanze politico-militari gioca a favore di una Europa che già da tempo ha compiuto, nel quadro atlantico, questa esperienza. Il quadro atlantico è certo insufficiente a coprire le esigenze globali di cui siamo andati parlando, ma questo non significa che esso sia divenuto d'un tratto superato. Al contrario, alla base del futuro sistema globale continuerà a restare la necessità di uno stretto collegamento tra Europa e Stati Uniti: il che significa che dobbiamo ragionare in termini "evolutivi", partendo da una base già esistente e sperimentata, e questo dovrebbe rappresentare un vantaggio.

Ulteriori spazi si aprono grazie alla crescita politica ed economica di nuove potenze e nuovi raggruppamenti regionali nel Terzo Mondo. Benché possano esservi casi di comportamenti antagonisti (e vi sia un problema di crescente concorrenzialità commerciale e industriale), la crescente articolazione del sistema internazionale che viene così a crearsi entra in contraddizione con un modello gerarchico di tipo bipolare (basato sulle sole due superpotenze), troppo rigido e insieme troppo fragile per poter garantire ordine e stabilità al sistema. Ciò crea grosse opportunità per le altre potenze, e soprattutto esalta il loro ruolo in quanto interlocutori e possibili alleati, sia delle superpotenze che dei nuovi protagonisti.

Lo sviluppo economico e tecnologico dei paesi europei, benché relativamente meno importanti di quelli americano e giapponese, resta tuttavia tale da garantire all'Europa una solida base di partenza, e da permetterle di guardare con relativa tranquillità alla gestione di problemi globali chiave del prossimo futuro come

le risorse e l'ambiente. D'altro canto i rapporti tra l'Europa e le nuove aree in via di sviluppo saranno anche caratterizzate dalla esigenza politica e sociale di dare una risposta alle pressioni originate dalla evoluzione demografica, in particolare nel Mediterraneo.

III. RAPPORTI TRA EVOLUZIONI INTERNAZIONALI E POLITICA DI SICUREZZA UNITARIA

La dimensione militare e di sicurezza è una delle componenti fondamentali del sistema internazionale. Per quel che riguarda in particolare l'Europa, i fattori di sicurezza hanno contribuito in modo determinante a fissare le caratteristiche della sua collocazione internazionale. Non è quindi possibile pensare al futuro dell'Europa senza affrontare questo problema.

In particolare per quel che riguarda il modello di "Europa attore", che abbiamo discusso nel precedente capitolo, non è possibile pensare ad una sua realizzazione che prescinda dai fattori militari e di sicurezza.

La cosa non è nuova. L'intero processo di integrazione europea, dal dopoguerra ad oggi, si è confrontato con i problemi di sicurezza, da quelli relativi al controllo della Germania (Trattato di Bruxelles, e suoi seguiti), a quelli del confronto Est-Ovest (Trattato dell'Atlantico del Nord), passando per la complessa storia dei conflitti coloniali prima, e del coinvolgimento europeo in guerre locali poi (da Suez alle Falklands). Benché gli stati europei occidentali non siano riusciti a dar vita alla CED (sostituita dalla ben meno integrata UEO), e abbiano quindi trattato dei problemi di sicurezza essenzialmente con gli USA, sia sul piano bilaterale che in rapporto multilaterale, il problema è rimasto. In particolare è facilmente dimostrabile come i modi della cooperazione europea, e della partecipazione europea al contesto internazionale, si siano largamente adeguati a queste premesse di sicurezza, e ne abbiano tenuto conto in modo determinante, anche nelle loro scelte politiche ed economiche.

In questa situazione, è evidente come ogni ipotesi di "Europa attore" debba partire anch'essa dal riconoscimento di un tale legame, apportandovi le novità che sono coerenti con la evoluzione proposta dal modello. In particolare, come abbiamo visto nel capitolo precedente, vi è una richiesta pressante di

iniziativa politica europea e di assunzione diretta di responsabilità, che deve sostanzarsi parallelamente sia in campo economico che nella sicurezza. Problemi come quello del *Burden-Sharing* o del *Mediterraneo* (e relativa politica di gestione delle crisi fuori area), richiedono un maggiore impegno europeo nel campo della difesa e della sicurezza. Ma anche la soluzione di problemi quali la *centralità tedesca*, la *casa comune europea* o infine la *europizzazione della Francia*, implicano quanto meno la capacità di impostare una politica comune nel campo della sicurezza, e un accordo di massima sulle linee principali di una "grande strategia" europea.

L'analisi da noi compiuta nei precedenti capitoli sottolinea con insistenza questo stretto collegamento tra fattori politici, economici e militari. In particolare, la minore capacità economica relativa degli Stati Uniti (e la parallela crisi economica dell'URSS), avranno indubbiamente delle conseguenze anche sul piano della sicurezza.

Nel caso degli USA, il ridimensionamento di questa superpotenza sul piano economico non ne ha ridotto la centralità (confermata, del resto, dal ruolo di riserva che il dollaro continua a ricoprire), ma ha ridotto la loro propensione (e la loro capacità) come "finanziatori" della sicurezza collettiva. Ciò si accompagna ad una evoluzione in senso inverso della strategia militare.

La "risposta flessibile", come del resto in precedenza la "risposta massiccia", nella sua accezione occidentale, si basa su un uso più o meno controllato e graduato di armi nucleari, per bloccare ogni possibilità di conflitto. Benché in teoria rimanga la possibilità di un limitato conflitto convenzionale, nei fatti è chiaro come esso, in Europa, sarebbe immediatamente a ridosso del conflitto nucleare, e si confonderebbe con esso sino a non essere più distinguibile.

Ciò ha forse "mantenuto la pace", come dice l'Alleanza Atlantica (anche se tale affermazione non è certo dimostrabile), ma soprattutto ha consentito alla NATO più di quarant'anni di

relativa tranquillità a basso costo. Il grosso delle spese per la difesa ha così potuto finanziare di volta in volta alcune guerre eccentriche (dall'Indocina alla Corea, dal Vietnam alle Falklands), nonché lo spreco economico legato alla ricostruzione di tanti eserciti occidentali separati e non standardizzati.

In questi ultimi tempi tuttavia ci si è resi conto che la fiducia riposta nell'effetto dissuasivo delle armi nucleari e della strategia flessibile era stata quanto meno eccessiva, perché sottovalutava in modo grave gli scenari più plausibili di conflitto, nonché la difficoltà concreta di applicare sul campo la risposta flessibile, senza incorrere in più gravi disastri.

Un insieme di considerazioni politiche, morali e strategiche, hanno quindi portato a una forte rivalutazione delle armi convenzionali. Si può anche non concordare pienamente con Lawrence Freedman, quando suggerisce che la NATO, pur non rinunciando ad affermare il suo diritto a ricorrere al "first use" nucleare, dovrebbe tuttavia "pianificare le sue operazioni militari nell'assunto che le forze nucleari non saranno usate e non dovranno essere necessarie". È tuttavia difficile negare la serietà di quanto afferma l'ex-SACEUR Bernard Rogers quando scrive che "se il Comando Alleato Europeo potesse stabilire la prospettiva credibile del successo della sua risposta convenzionale, la nostra dissuasione si rafforzerebbe, e la soglia nucleare si alzerebbe".

In ogni caso è evidente come, su un piano insieme dottrinale e operativo, le Forze Armate americane stiano rapidamente indirizzandosi verso un uso molto più intenso delle forze convenzionali, sino a ricercare tecnologie che permettano di "sostituire" le armi nucleari tattiche in un gran numero di possibili usi.

Sul piano economico tuttavia ciò significa la fine di un'era di sicurezza e di difesa a basso costo. La nuova tecnologia è in genere più efficace, ma anche notevolmente più costosa di quella che rimpiazza. E nello stesso tempo aumentano i costi di mano

d'opera e i costi sociali in genere, per il mantenimento delle Forze Armate. Se a questo aggiungiamo che in genere le proiezioni di spesa dei governi tendono ad assumere come base un tasso di inflazione inferiore a quello reale (e comunque di molto inferiore a quello operante nel settore militare), mentre aumentano le richieste competitive di altri bilanci "civili", si vede facilmente come il problema dei costi non sia facile da risolvere.

Negli USA, la gigantesca crescita del bilancio della Difesa americano, a partire dal 1979/80, è stata assorbita in modo più che proporzionale dalle spese per i sistemi convenzionali e per il personale, malgrado il lancio di nuovi programmi strategici, come il bombardiere Stealth e la Sdi. L'analisi dell'andamento delle spese di bilancio americane è da questo punto di vista molto evidente. Così ad esempio, le spese per le armi strategico-nucleari hanno assorbito una quota rilevante del bilancio della difesa, raggiungendo il loro massimo storico (in termini relativi) tra il 1951 e il 1962, quando la strategia della rappresaglia massiccia tendeva a sminuire il ruolo delle armi convenzionali. Malgrado i perfezionamenti tecnici richiesti dalla strategia della risposta flessibile, le spese americane per le armi strategiche non hanno più raggiunto i livelli di quegli anni (quando toccavano circa il 25% del bilancio totale della Difesa). Tra il 1980 e il 1986 il bilancio della Difesa, è cresciuto *in termini reali*, del 47,6% (una percentuale di crescita eguagliata solo negli anni della guerra di Corea, e mai sperimentata prima in tempo di pace), per poi tornare a flettere lentamente verso il basso, negli ultimi anni, con una crescita più che proporzionale delle spese di investimento (che passano dal 35% del 1980 al 48,8% del 1986), ma con una *diminuzione* in percentuale delle spese per le forze strategiche (incluso il programma Sdi) che, nel periodo considerato, assorbono circa l'8,5% del totale (contro circa il 10% del quinquennio precedente).

In conclusione, quello che è avvenuto è che gli americani hanno cercato di finanziare la rivoluzione tecnologica nel campo convenzionale più che in quello nucleare, *recuperando* almeno in

parte quella flessibilità strategica che permetteva loro di condurre più "guerre" su fronti diversi. Ma anche questo sforzo ha ora trovato il suo tetto nella necessità di ridurre il deficit del bilancio federale.

L'evoluzione del futuro offre due prospettive, in qualche misura contrapposte (anche se certamente potranno, almeno per un certo periodo, essere sviluppate in parallelo). La prima: una ulteriore contrazione delle spese per le armi strategiche, nel tentativo di continuare a finanziare la maggiore flessibilità convenzionale. La seconda: il tentativo di reinserire le armi nucleari "tattiche" nella strategia delle "piccole guerre", e di recuperare così, attraverso una strategia flessibile molto più articolata (la *Discriminate Deterrence*) parte di quei vantaggi di costo che sono associati con le armi nucleari, compensando in tal modo eventuali insufficienze convenzionali.

Possiamo quindi affermare che i problemi di costo delle nuove tecnologie, legati ai problemi di bilancio delle superpotenze, stanno ponendo un *limite oggettivo* alla convenzionalizzazione della strategia.

Ciò pone numerosi problemi. Nel campo dell'Arms Control, ad esempio una commistione tra armi nucleari tattiche e armi convenzionali (come già avviene per i missili di crociera navali e aerei, SLCM e ALCM) comporta anche l'impossibilità pratica di efficaci controlli che distinguano tra i due sistemi. Ciò rende molto difficile arrivare ad accordi che prevedano la *Sostituzione* di armi nucleari con armi convenzionali, e complica anche la riduzione delle stesse armi nucleari, perché comporta la eliminazione contemporanea di sistemi d'arma convenzionale di nuova tecnologia (come è già avvenuto, con l'accordo sugli euromissili, per l'ipotesi di sviluppare nuovi sistemi Assault Breaker a lungo raggio, montati su vettori missilistici con gittata superiore ai 500 km.). Per quel che riguarda l'Europa, in particolare, questo possibile ritorno delle armi nucleari in prima linea comporta il riaprirsi del discorso sulla strategia flessibile alleata definita nel

MC-14/3 e concordata nell'ambito del Gruppo di Pianificazione Nucleare della NATO.

Il Patto di Varsavia risente probabilmente degli stessi problemi: è opinione comune che l'allontanamento del generale Ogarkov dal posto di Capo di stato maggiore della difesa sovietica (e quindi anche di membro del Consiglio di Difesa dell'URSS), sia stato dovuto anche a divergenze di valutazione sulla priorità e sul livello delle spese militari.

Vi sono comunque molte indicazioni di una accentuata "convenzionalizzazione" della strategia del Patto di Varsavia in questi ultimi anni, coerente con la evoluzione tecnologica e strategica di questi anni, e con l'alta percentuale di spese destinate alla difesa (pari, si ritiene, a circa il 30-33% del Pil sovietico!). Ci si può però domandare se l'URSS potrà continuare su questa strada. Alcuni ritengono che una delle ragioni per cui Mosca è oggi più disponibile a affrontare il discorso di una riduzione degli armamenti convenzionali (e prima ancora, abbia accettato l'eliminazione degli euromissili ed abbia proposto il taglio di circa il 50% delle forze nucleari strategiche), sia di natura economica: sia cioè un tentativo di razionalizzare ed eliminare alcune spese, per continuare a finanziare la modernizzazione qualitativa delle restanti forze convenzionali. Abbiamo però anche visto come tale processo incontri un limite oggettivo persino negli USA. Non è quindi illogico attendersi la crescita di un problema analogo nell'URSS. Lo sviluppo di ICBM mobili, e la modernizzazione in corso delle armi nucleari tattiche potrebbe essere vista, in questa ottica, come il tentativo sovietico di mantenersi aperta la strada della utilizzazione "flessibile" delle forze nucleari, in una direzione analoga a quella ipotizzata nella *Discriminate Deterrence*.

Vi è però una differenza fondamentale tra Patto di Varsavia e NATO: mentre la seconda potrà anche avere dei problemi di riforma, il primo sta rapidamente scomparendo. Tale differenza apre prospettive interessanti per il modello da noi definito della "Europa attore".

In grande sintesi: se partiamo da uno scenario di relativa scarsità di risorse, vi è un vantaggio comparato notevole per colui che può distribuire in modo diverso le sue risorse, trovando nuovi finanziamenti e esercitando importanti risparmi attraverso una più accentuata razionalizzazione delle spese. Ciò è possibile nella NATO, mentre è del tutto irrealistico nel Patto di Varsavia. È qui che il discorso strategico, e il problema dello spazio dell'Europa nel nuovo scenario internazionale vengono ad incrociarsi con il problema del *Burden-Sharing* e della integrazione militare europea.

Fino a ieri il vantaggio della razionalizzazione era quasi tutto del Patto di Varsavia, che con una spesa pari a circa la metà di quella della NATO riusciva a mantenere in Europa forze notevolmente più consistenti di quelle della NATO, e soprattutto sembrava in grado di acquisire ed inviare in linea nuovi materiali ad un ritmo molto più veloce di quello occidentale. Oggi la situazione è profondamente mutata, ed è quindi difficile ipotizzare una maggiore razionalizzazione di questo mercato (che anzi dovrà fare crescentemente i conti con le nuove "sensibilità nazionali" dei diversi paesi alleati) e comunque si scontra con il suo oggettivo ritardo nel campo delle nuove tecnologie e i maggiori costi che esse impongono al sistema economico socialista.

La realtà occidentale, un tempo considerata come molto più frammentata e particolarista, si è in realtà rivelata come molto più suscettibile di miglioramento. Inoltre i paesi europei occidentali dedicano *già oggi* molte più risorse di quelli europei orientali alle spese per la Difesa, e potrebbero in ipotesi mantenere intatto tale differenziale (anche se esistono tendenze opposte, desiderose di incassare subito il "dividendo della pace"). Soprattutto sono importanti i possibili risparmi dovuti a una migliore razionalizzazione e integrazione del mercato europeo degli armamenti.

Ciò tuttavia non richiede solo iniziative di carattere industriale, e una liberalizzazione crescente del mercato interno degli armamenti, bensì anche un progressivo riavvicinamento, coordina-

mento e unificazione delle diverse dottrine e procedure militari e in genere tutti gli strumenti di base che regolano l'impiego delle forze militari, che oggi seguono criteri strettamente nazionali (e spesso motivate da ragioni protezionistiche), e che limitano enormemente la possibilità di creare un mercato unico integrato degli armamenti in Europa. Questo complesso di elementi si colloca infatti a monte della produzione dei mezzi, i quali non potranno neanche essere standardizzati (né tanto meno unificati), se prima non si procede ad uniformarli. Né il problema si esaurisce in campo tattico (ove peraltro già sussiste una certa uniformità interalleata, assicurata da accordi NATO di standardizzazione, STANAG) ma si estende alle legislazioni e regolamentazioni relative agli armamenti, che non rientrano propriamente nelle materie sulle quali si eserciterà la prevista unificazione economica europea.

Un discorso di questa vastità, che implica decisioni economiche, politiche istituzionali di grande rilievo, può tuttavia permettere anche interessanti trade-offs economico-politico-strategici tra i paesi europei, ad esempio tra Francia e Germania, come già venne intuito a suo tempo da Giscard d'Estaing e Schmidt, quando abbozzarono un piano franco-tedesco di rafforzamento e ampliamento delle forze armate e soprattutto delle riserve a disposizione del Fronte Centrale. Simili trade-offs potrebbero oggi includere ambedue le potenze nucleari europee e potrebbero estendersi a grossi progetti industriali nel campo degli armamenti, come la creazione di un nuovo sistema "allargato" di difesa aerea e anti-missilistica per il continente, nuovi sistemi di comando, controllo, comunicazione e scoperta, nuove famiglie di sistemi d'arma, le tecnologie emergenti, eccetera.

Tutto ciò potrebbe infine costituire la base di un nuovo e più equilibrato accordo tra Europa e USA, che passi dall'attuale insoddisfacente schema di burden-sharing a un più solido e soddisfacente schema di suddivisione del lavoro.

Questo complesso discorso quindi *sottolinea con forza l'importanza essenziale della dimensione militare e di sicurezza dell'Euro-*

pa, come *condizione necessaria* per poter continuare a svolgere un ruolo di governo nel sistema globale.

Questo discorso, nel campo della *difesa convenzionale*, deve affrontare almeno i seguenti problemi:

1. - la creazione di maggiori riserve strategiche europee, anche in termini di uomini
2. - una maggiore integrazione tra le forze europee impegnate nella difesa dei diversi settori del fronte (ad esempio prevedendo l'impiego di forze alpine italiane in Baviera, di forze spagnole al Centro e al Sud, di forze europee nel Sud Est e nel Nord Est, delle forze aeree e navali alleate nei vari scacchieri in modo unificato, eccetera)
3. - l'uniformazione e integrazione delle concezioni operative strategiche e tattiche
4. - la standardizzazione degli armamenti
5. - la creazione di reti comuni antiaeree, antimissilistiche e C3I
6. - un piano comune di progressiva introduzione delle tecnologie emergenti nei sistemi d'arma, e per le relative trasformazioni operative.

È interessante citare un recente studio del Congresso sui problemi del *Burden-Sharing*. Questo studio, pubblicato nell'agosto 1988 dal Burden-Sharing Panel of the House Armed Services Committee, sottolinea l'esigenza che giapponesi ed europei contribuiscano in modo maggiore alle spese per la Difesa comune, ma afferma anche "that burdensharing is also power sharing and that as the allies pick up more of the responsibility for defending themselves, the United States should be prepared to cede some decision making power and control". Per questo il Panel "applauds recent efforts to strengthen the so-called European Pillar".

Molto probabilmente non si potrà però avere l'ambizione di

superare ogni dissenso tra americani ed europei con la individuazione di una "dottrina europea" astrattamente concepita, dall'esterno e ancora più astrattamente elaborata "al di fuori" della NATO (come nel caso del modello di "fortezza Europa"), e bisognerà accettare il permanere di differenze nell'ambito della Alleanza. Dovrebbe però essere possibile individuare una serie di misure comuni di ovvio interesse reciproco dei vari paesi europei, e alcuni criteri relativi alle nuove tecnologie.

Oltre tutto, per salvare quanto c'è di positivo agli occhi europei nel discorso sulla "convenzionalizzazione" delle operazioni e delle dottrine militari, ci si deve porre il problema di come *finanziarlo in comune*.

Se da un lato è altamente improbabile una denuclearizzazione completa del continente europeo (o anche una denuclearizzazione limitata ai soli sistemi di teatro), d'altro canto è concretamente possibile la eliminazione di una serie di vettori missilistici con armi nucleari. Il problema di come adeguare le strategie convenzionali per supplire alla mancanza di determinati sistemi nucleari, di come conciliare i sistemi nucleari restanti con le evoluzioni in ambito convenzionale e di come valutare le possibili evoluzioni della minaccia (dovute ad esempio ad un crescente armamento convenzionale e/o chimico di vettori originariamente concepiti come convenzionali), dovrà venire attentamente considerato, dalla NATO e/o qualsiasi organismo di cooperazione europea.

Si porrà in questa fase il problema della migliore integrazione tra una strategia crescente "convenzionale" della NATO in Europa e la strategia eminentemente nucleare della Francia, e se non si debba prevedere qualche nuova formula di compromesso e di gestione del contributo nucleare francese alla difesa dell'Europa.

Secondo il Sottosegretario americano alla Difesa, responsabile della ricerca scientifica, DeLauer, per far fronte alle nuove esigenze gli europei dovrebbero pensare di spendere circa 23 miliardi di dollari in più entro i prossimi dieci anni, per i

programmi convenzionali, e forse altrettanto per i programmi di difesa aero-missilistica e il potenziamento dei sistemi di C3I per il teatro europeo: in tutto almeno 40-50 miliardi di dollari, aggiuntivi, rispetto a quelli già stanziati. Calcoli analoghi, e anche più alti, sono compiuti da altri esperti pubblici e privati.

La prospettiva non è rosea, visto che l'aumento di costo dei sistemi d'arma sembra di fatto superare l'aumento previsto dei bilanci. In una parola bisogna cercare di risparmiare e di razionalizzare, in un sistema europeo più integrato, nell'ambito della Alleanza Atlantica: appunto quanto previsto dal nostro modello di "Europa attore".

Ciò comporterà problemi di rapporto con gli americani. Gli accordi di cooperazione, grazie ai quali industrie europee hanno prodotto su licenza materiali americani per le Forze Armate europee, in questi ultimi anni, hanno in genere prodotto sistemi il cui costo superava anche del 30% il prezzo del prodotto originale sul mercato americano.

Alcuni anni or sono, J. Callaghan, ha dimostrato per quanto era dimostrabile che la mancanza di un mercato unico, libero da barriere, concorrenziale, nel campo della difesa, è costato all'Europa dal 20 al 35% in più in termini di prezzo dei sistemi d'arma.

Riformare tale situazione non è facile. Tutti i principali paesi europei infatti hanno costituito un apparato industriale della difesa più o meno "completo", e si trovano quindi in concorrenza tra loro per la produzione degli stessi. È molto difficile paragonare tra loro i costi di sistemi d'arma diversi, ma in generale è opinione comune che, rispetto all'acquisto diretto, il costo di un velivolo sviluppato congiuntamente da più paesi aumenti in media di circa il 25%, mentre aumenta di oltre il 30-35% per il paese che ricorre alla produzione su licenza. Il maggior costo dipenderebbe da vari fattori, tra i quali spicca il meccanismo della divisione del lavoro (reso complesso e inefficiente dalla applicazione del principio del *juste retour*). Per

abbattere i costi della cooperazione è dunque necessario arrivare a formule più razionali di suddivisione del lavoro e di finanziamento: in pratica, impostare il passaggio della cooperazione tra industrie nazionali alla cooperazione e competizione industriale nell'ambito di un unico mercato europeo.

Nel 1987, il Gruppo Indipendente Europeo dei Programmi (IEPG), che riunisce tutti i paesi europei dell'Alleanza Atlantica per promuovere la cooperazione nel settore degli armamenti, ha esaminato il "rapporto Vredeling", che avanza una serie di proposte per accrescere la competitività di questo settore dell'industria europea. Tra l'altro, il rapporto Vredeling sottolinea l'urgenza di abbattere le barriere protezionistiche che ancora oggi dividono questo mercato in Europa, e quindi di accrescere sia le integrazioni industriali che la competitività dei settori di alta tecnologia.

A conclusioni molto simili a quelle del rapporto Vredeling sembrano essere giunti gli esperti francesi riunitisi poco dopo a Montpellier, per invito della Direzione Generale degli Armamenti del loro ministero della Difesa. Anzi, è proprio quella potentissima Direzione Generale che ha avanzato l'idea di lanciare una sorta di programma Eureka-bis, per la ricerca in campo militare, che affianchi il già esistente programma Eureka (che lo stesso governo di Parigi aveva, qualche anno or sono, voluto confinare ai soli settori civili, in polemica con le ricerche americane sullo scudo spaziale; ma tutto cambia...). Successivamente queste proposte hanno dato vita al programma Euclid.

Si sta svegliando anche la Comunità Europea: l'Atto Unico Europeo, sottoscritto due anni or sono, al suo articolo 30 VI, impegna la Comunità a "mantenere le condizioni tecnologiche ed industriali necessarie" per la sicurezza degli stati membri, e afferma che questi stati "sono pronti a coordinare più strettamente le loro posizioni sugli aspetti politici ed economici della sicurezza". D'altra parte, lo stesso Atto Unico prevede che per il 1992 esista un vero "mercato unico europeo", privo delle attuali barriere protezionistiche anche nel settore delle commesse e

delle spese pubbliche. Benché sia formalmente possibile tenere il settore della difesa al di fuori di questa integrazione, la cosa sembra francamente poco credibile: è difficile immaginare che solo l'industria degli armamenti si precluda la possibilità di partire alla conquista del mercato interno europeo, tagliandosi fuori dalle naturali sinergie esistenti tra attività civili e militari.

È comunque essenziale non fare gli stessi errori compiuti dalla NATO in questi anni, e cioè confinare il discorso sulla sicurezza, di fatto, alla semplice cooperazione militare. È invece necessario sviluppare una completa identità europea di sicurezza: solo in tal modo infatti sarà possibile arrivare a combinare insieme decisioni strategico-militari e operative e decisioni industriali e finanziarie, creando quelle sinergie senza le quali è illusorio sperare in un vero processo di razionalizzazione.

Siamo dunque giunti a un momento di svolta: o gli europei riusciranno effettivamente a integrare il loro mercato della difesa (e così facendo compiranno anche importanti passi avanti verso una maggiore interazione militare) o dovranno rassegnarsi a non reggere più la concorrenza tecnologica delle superpotenze, e vedere diminuire pericolosamente la loro stessa capacità di assicurare l'equilibrio delle forze in Europa, di fronte all'URSS e nelle tante crisi e guerre locali, nonché la loro capacità di restare al vertice del sistema gerarchico delle relazioni internazionali.

IV. I POSSIBILI FORI DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEO

Da quanto abbiamo detto sin qui può essere dedotto un ritratto più preciso del modello di "Europa attore". Esso dovrebbe innanzitutto possedere una ragionevole dimensione di politica di sicurezza e di difesa, che non pretenda di sostituire l'Alleanza Atlantica, ma che consenta quelle razionalizzazioni e integrazioni che sono rese necessarie dai mutamenti tecnologici e strategici, in un periodo di relativa scarsità di risorse. Esso però deve andare oltre una semplice razionalizzazione e un miglior coordinamento. La vastità e la complessità dei problemi di gestione globali richiedono una forte capacità di "linkage" dei vari ambiti politici, economici e militari: richiedono in sintesi la capacità di elaborare e condurre una "grande strategia" europea, e quindi anche una effettiva capacità di governo (come elemento di coordinamento e di sintesi dei diversi ambiti d'azione) e una forte legittimità politica complessiva del sistema. Sul piano operativo ciò significa che una "Europa attore" deve essere in grado di affrontare problemi complessi quali la gestione delle crisi fuori area, la politica monetaria, la politica delle risorse, eccetera. Un nucleo di governo può anche essere parziale e "squilibrato" (nel senso che avere molte competenze in un settore e molte poche in un altro), ma deve comunque avere una capacità complessiva di indirizzo strategico.

Tutto ciò non è certo semplice, anche perché, al contrario, l'integrazione europea ha sinora sviluppato una molteplicità di istituzioni e di competenze cui manca proprio questa funzione centrale di indirizzo strategico complessivo. Alcuni ritengono che tale capacità possa maturare per piccoli passi, quasi per un processo di successive concrezioni creato dal lento allargarsi delle competenze delle istituzioni europee (e in particolare della Comunità Europea, che sino ad oggi si è dimostrata, da questo punto di vista, l'istituzione europea più "onnivora" e nello stesso tempo più capace di autoespansione). Altri pensano che in realtà

ciò richieda un salto qualitativo o di tipo prettamente politico e istituzionale, o nel settore delle competenze, per cui a volte auspicano la trasformazione del Parlamento europeo di Strasburgo in Assemblea Costituente europea, e altre volte pensano che tale salto qualitativo possa derivare immancabilmente dall'inclusione della moneta e/o della difesa tra le competenze istituzionali della Comunità.

Non è qui il caso di addentrarsi in una disputa che spesso assume le dimensioni di un conflitto teologico, e che comunque non ha molte speranze di essere risolta in astratto. È certo vero che un salto qualitativo istituzionale è necessario, ma è anche vero che tale salto non può avvenire in astratto e senza la cooperazione dei governi e dei parlamenti nazionali. È altresì vero che l'allargamento delle competenze comporterebbe comunque il rafforzarsi del nucleo europeo di autogoverno, e una maggiore capacità strategica globale dell'Europa, ma è anche vero che tale salto non può avvenire senza pianificare i rapporti che verrebbero a instaurarsi tra tale nuova entità e il sistema esistente di rapporti internazionali, pena la crisi della stabilità e degli equilibri globali.

È ormai evidente come l'Europa della Difesa, se ci sarà, sarà almeno per un certo tempo caratterizzata da una "geometria variabile" e da soluzioni "a più velocità", per usare il gergo venuto di moda in questi anni a Bruxelles.

La "geometria variabile" è imposta dal fatto che le istituzioni esistenti che hanno una qualche competenza nel campo della Difesa e della Sicurezza, hanno anche un numero diverso di partecipanti. Nella Alleanza Atlantica sono presenti 14 stati europei (Turchia, Grecia, Italia, Spagna, Portogallo, Francia, Gran Bretagna, Islanda, Olanda, Belgio, Lussemburgo, Germania Federale, Danimarca e Norvegia), ma già nella NATO, organizzazione militare della Alleanza, non è presente la Francia e la Spagna mantiene una posizione di impegno "condizionale"; l'Islanda non ha forze armate e la Grecia mantiene un atteggiamento

mento "riservato". Nell'IEPG torna ad essere presente la Francia, assieme con gli altri paesi europei della Alleanza. Alla cooperazione politica in sede comunitaria europea, partecipano 11 paesi europei membri della Alleanza (ne sono escluse la Turchia, la Norvegia e l'Islanda), più l'Irlanda, paese neutrale. Nell'UEO sono presenti solo nove paesi che sono però membri di tutte le organizzazioni precedenti (e cioè la Francia, la Gran Bretagna, l'Italia, la Germania Federale, la Spagna, il Portogallo, il Belgio, l'Olanda e il Lussemburgo). Persino altre occasioni di incontro ad hoc, come il Vertice dei Sette Paesi più industrializzati (che vede Francia, Germania Federale, Gran Bretagna e Italia riunirsi con Stati Uniti, Giappone e Canada), si è a volte occupato del quadro politico generale della sicurezza, e persino di temi specifici come il terrorismo. È stato peraltro un Vertice a quattro (Francia, Germania Federale, Gran Bretagna e Stati Uniti), che nel 1979 ha preso le prime decisioni di quadro relative alla installazione degli euromissili. È ben difficile pensare che questa geometria così variabile (cui bisognerebbe aggiungere tutti i rapporti bilaterali, tra cui spiccano quelli "speciali" tra USA e Gran Bretagna e tra Francia e Germania Federale, nonché i vari accordi multi e bilaterali su problematiche ad hoc), possa essere facilmente e rapidamente ricondotta ad unità: e non è neanche detto che sarebbe una buona idea.

Tutte queste strutture hanno loro competenze specifiche. Quella che ne ha di più e più evidenti, sul piano della difesa, è la NATO, ma evidentemente anche l'Alleanza Atlantica, in quanto associazione politica e di solidarietà reciproca tra americani ed europei, ha una sua importanza fondamentale. Il ruolo di organismi come il Consiglio Atlantico e il Segretariato della Alleanza non possono essere sminuiti dal fatto che alcuni dei suoi membri non partecipano ai comandi integrati militari della NATO.

Di particolare rilievo sono tutti quegli strumenti (comitati o gruppi) che, nell'ambito della NATO, servono per elaborare, riesaminare, aggiornare ed approvare la strategia comune, in ambito sia nucleare che convenzionale, tra alleati europei ed

americani: il loro ruolo non può essere preso da alcun organismo che raccolga unicamente gli europei.

D'altra parte, il Consiglio Atlantico ha spesso finito per ricomprendere nei suoi comunicati finali e nelle sue decisioni, impostazioni e soluzioni maturate nell'ambito della NATO, trovando in ciò il consenso anche di quei membri che della NATO non fanno parte integrante. Il ruolo politico generale del Consiglio Atlantico, nell'elaborare la posizione politica comune occidentale sui grandi temi della sicurezza, della difesa e della distensione, è anch'essa ineguagliata, e difficilmente sostituibile.

L'Eurogruppo, nell'ambito della NATO, ha anch'esso suoi compiti e meriti particolari, in particolare perché ha svolto quel lungo lavoro di armonizzazione e di coordinamento dottrinale, operativo e di standardizzazione industriale, che in piccola parte è stato poi assunto anche dall'IEPG, e che ora potrebbe anche essere assunto, almeno in parte dall'UEO, ma che continua ad essere molto importante per l'insieme della Alleanza.

La NATO è certo l'organizzazione meglio strutturata e più efficiente. È difficile pensare a un suo totale superamento, se non altro perché manterrà sempre il suo ruolo primario che è quello di collegare strettamente la difesa dell'Europa all'impegno degli Stati Uniti.

Essa tuttavia non ha nulla di sovranazionale, non è sinora riuscita a organizzare il "pilastro europeo" e non ha competenze "out of area" e di controllo e gestione delle crisi nel senso che siamo andati discutendo. Potrebbe certo essere utile rivedere i compiti di organismi tecnici quali il Cnad per rendere più efficace la cooperazione atlantica in materia di armamenti, ma bisognerà anche pensare al più presto a migliori organizzazioni europee in questo campo.

L'IEPG non è supportato da un adeguato organo di indirizzo politico del tipo di quello fornito dal Cnad da parte del Consiglio Atlantico-Dpc, né ha sinora svolto quelle funzioni di integrazio-

ne dei concetti operativi che sono stati invece almeno parzialmente affrontati dallo STANAG e dal Finabel, i cui limiti sono però già stati ricordati e sottolineati. L'Eurogruppo non comprende la Francia, ed è legato ai limiti strutturali e politici della NATO.

Si potrebbe conferire indipendenza all'Eurogruppo, come si potrebbe rimpolpare la realtà istituzionale dell'IEPG (che comunque ha recentemente acquisito un suo Segretariato, basato a Lisbona), ma bisognerebbe porsi anche il problema più ampio di una politica europea della difesa e della sicurezza che vada al di là della sola cooperazione nel campo degli armamenti. Notiamo in particolare la novità politica rappresentata dal CAPS, il nuovo programma alleato, che raccoglie insieme, sotto il cappello comune del Consiglio Atlantico, i paesi NATO e la Francia, per determinare i bisogni futuri dei paesi alleati, in fatto di armamenti. Tuttavia ne dobbiamo anche sottolineare i limiti, che sono poi gli stessi già sperimentati a suo tempo dalle altre strutture della NATO. La sola partecipazione della Francia, per quanto politicamente significativa, non è certo tale da garantire il necessario salto qualitativo sul piano istituzionale!

L'UEO è una struttura interessante, ma anch'essa ha gravi carenze. Benché si occupi di difesa e di sicurezza la sua struttura attuale non lascia grande spazio ai militari (e in genere ai ministri della Difesa), ed è essenzialmente una struttura di cooperazione tra ministeri degli Esteri. Inoltre è una organizzazione multilaterale priva dei caratteri di sovranazionalità. Infine comprende solo una parte dei paesi europei della NATO o dei paesi della Comunità Europea.

Ciò non toglie che l'UEO (debitamente rafforzata) non possa avere un suo ruolo: ma si tratterà probabilmente più di un "ruolo ponte" verso forme migliori, e più complete ed efficaci di cooperazione e di integrazione, che una soluzione definitiva. Il Consiglio di Difesa franco-tedesco, eventualmente allargato, sembra inserirsi direttamente o indirettamente in questa struttura preferenziale.

Il problema, a questo punto, sembra essenzialmente quello di tentare di ricondurre a un minimo di unità istituzionale, e quindi anche di coordinamento politico, tutto l'insieme di questi programmi, e il grande numero di istituzioni direttamente o indirettamente interessate alla difesa europea.

La soluzione migliore sembrerebbe risiedere in quella Unione Europea che era nei voti di Spinelli e del Parlamento Europeo. Come arrivarci è il discorso da affrontare, senza preclusioni istituzionali, ma anche senza inutili timidezze.

Il processo di formazione di una identità europea nel campo della Difesa deve peraltro tenere conto delle competenze e delle caratteristiche delle organizzazioni esistenti.

Schematizzando al massimo possiamo dire che ci troviamo di fronte a un sistema di "scatole cinesi", non perfettamente comprese le une nelle altre. La attuazione dei programmi da noi individuati dovrebbe percorrere un po' tutte queste diverse "scatole". Il problema a questo punto non è tanto quello di forzarne ruolo e capienza, quanto quello di individuare volta per volta il luogo politico ove si possa concretizzare la volontà collettiva che porti poi alla adozione delle misure ritenute necessarie.

È quindi probabile che se un tale processo continuerà e si svilupperà, esso andrà di volta in volta nell'una e nell'altra direzione, a seconda delle esigenze del momento e degli equilibri politici che si saranno creati. Nel frattempo l'Europa dovrà cercare di utilizzare al meglio e potenziare le istituzioni esistenti, cercando di ricondurle nell'ambito di un'unico disegno di lungo periodo.

Per questo diventa a questo punto importante esaminare brevemente le singole istituzioni, non per tracciarne la storia o rivederne le strutture, ma per vedere come esse potrebbero essere utilizzate, quali sono le loro potenzialità e quali i loro problemi e i loro limiti.

A. COMUNITÀ EUROPEA (CE)

La Comunità Europea è la creazione istituzionale e politica più ambiziosa esistente in Europa. È l'unica ad aspirare esplicitamente alla creazione di una vera integrazione europea, ad avere un organismo sovranazionale di governo (la Commissione) e un Parlamento eletto ogni quattro anni a scrutinio popolare diretto, su tutto il territorio europeo. Inoltre, nel meccanismo comunitario sono ormai stabilmente inseriti dei meccanismi di consultazione e decisione politica particolarmente sofisticati, come la Cooperazione politica europea (CPE) e i Vertici dei capi di stato e di governo.

Ciò fa della CE insieme il punto di riferimento naturale di ogni impresa integrativa europea (anche quando si svolge al di fuori di essa), e il luogo dove le decisioni assumono più immediatamente la caratteristica di programmi di azione e di politiche, superando lo stadio delle semplici "dichiarazioni di intenzioni" così caratteristiche di altri organismi.

Tuttavia questa natura così fortemente integrativa, sovranazionale ed esecutiva (nel senso che detiene un "potere di governo della cosa pubblica") della CE è anche quella che rende più sospettosi gli stati nazionali nei suoi confronti, e che quindi spesso ostacola il raggiungimento del consenso interno. Gli stati membri hanno condotto una lunga lotta all'interno della Comunità, sotto il segno della ambiguità: da un lato hanno progressivamente accettato, sotto la spinta delle circostanze, di allargare le competenze della CE (l'ultima volta con la approvazione dell'Atto Unico, nel 1985), dall'altro hanno regolarmente cercato di ridurre i poteri sovranazionali e di governo delle istituzioni comunitarie, accentuando i caratteri multilaterali del meccanismo di decisione (dal compromesso di Lussemburgo del gennaio 1966, sino alla istituzionalizzazione dei Vertici europei, che rappresenta un po' il compromesso tra le due opposte tendenze).

Nello stesso tempo tuttavia la CE ha dimostrato una notevole vitalità, allargandosi progressivamente dai 7 stati originari agli attuali 12 (anche se questo processo di "allargamento" ha anche ostacolato il processo di "approfondimento" e rafforzamento delle istituzioni comuni) ed è comunque rimasta al centro dei progetti di "ingegneria europea" di volta in volta proposti per risolvere il nodo della creazione di una "Europa attore", dai due piani Fouchet dell'inizio degli anni '60, al grande progetto istituzionale lanciato dal Parlamento europeo negli anni '80 (e poi diluitosi nell'Atto Unico Europeo).

Per quel che riguarda la sicurezza, la Comunità vive con particolare intensità questo suo stato di ambiguità.

In generale si pensa che la Comunità Europea non debba occuparsi dei problemi relativi alla difesa e alla sicurezza. Alcuni si limitano a notare come la Comunità comprenda un paese (l'Irlanda) che non fa parte della NATO. Aggiungono che la Comunità non comprende invece tutti i paesi membri dell'Alleanza Atlantica (e in particolare, oltre agli USA e al Canada, ne sono esclusi l'Islanda, la Norvegia e la Turchia).

Vi è anche una base giuridica per giustificare tale esclusione, e cioè l'articolo 223 del Trattato CEE, che recita come segue:

art. 223. 1. Le disposizioni del presente Trattato non ostano alle norme seguenti: a) nessuno Stato membro è tenuto a fornire informazioni la cui divulgazione sia dallo stesso considerata contraria agli interessi essenziali della propria sicurezza, b) ogni Stato membro può adottare le misure che ritenga necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza *e che si riferiscano alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico; tali misure non devono alterare le condizioni di concorrenza nel mercato comune per quanto riguarda i prodotti che non siano destinati a fini specificamente militari.*

2. Nel corso del primo anno successivo all'entrata in vigore del presente Trattato, il Consiglio con deliberazione unani-

me stabilisce l'elenco dei prodotti cui si applicano le disposizioni del paragrafo (b).

3. Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può apportare modificazioni a tale elenco.

Rispetto a questo articolo si può notare, anche se la cosa ha importanza relativa, che l'eccezione vale solo relativamente a quei prodotti che gli stati membri considerano collegati alla tutela di *interessi essenziali* della propria sicurezza. Si potrebbe quindi discutere se *tutte* le produzioni militari rientrano necessariamente in questa categoria...

È comunque da ribadire il fatto che tali eccezioni *non devono alterare le condizioni di concorrenza* per il resto dei prodotti esclusi dall'elenco. Il che dimostra come anche nel Trattato originario, malgrado questa importante eccezione, *gli interessi del mercato comune tendono ad essere considerati prevalenti anche nei confronti della sicurezza nazionale*, ove vi sia un diretto conflitto di interessi.

Malgrado questa esclusione, le istituzioni europee si sono più volte occupate dei problemi relativi alla sicurezza e delle industrie della difesa. Tra queste, ad esempio, il Parlamento Europeo ha prodotto ben tre Rapporti (che vanno sotto i nomi di Klepsch, nel 1978, Greenwood, nel 1980, e Fergusson, nel 1983).

Un altro sviluppo interessante è stato quello della cosiddetta "iniziativa Genscher-Colombo", culminata nella dichiarazione di Stoccarda, del 1983, dove i Capi di Stato e di Governo dei paesi CEE affermavano tra l'altro, al punto 1.4.2., l'intenzione di perseguire l'obiettivo di intensificare le "consultazioni nel campo della politica estera, compreso il coordinamento delle posizioni degli Stati membri sugli aspetti politici *ed economici* della sicurezza". Il punto è ribadito negli stessi termini al paragrafo 3.2.

Tale punto è stato ripreso nell'Atto Unico Europeo, adottato a modifica dei Trattati comunitari, che al Titolo III, art. 30, recita

tra l'altro:

30. (...) 6. (a) Le Alte parti contraenti ritengono che una più stretta cooperazione in merito ai problemi della sicurezza europea *possa contribuire in modo essenziale allo sviluppo di una identità dell'Europa in materia di politica esterna*. Esse sono disposte a *coordinare ulteriormente le rispettive posizioni sugli aspetti politici ed economici della sicurezza*.

:b) Le Alte parti contraenti *sono risolte a salvaguardare le condizioni tecnologiche e industriali necessarie per la loro sicurezza*. Esse operano a questo fine sia sul Piano nazionale che, *laddove sarà opportuno, nell'ambito delle istituzioni e degli organi competenti*.

(c) Le disposizioni del presente titolo non ostano all'esistenza di una più stretta cooperazione nel settore della sicurezza fra talune Alte parti contraenti nel quadro dell'Unione dell'Europa Occidentale e dell'Alleanza Atlantica.

Questo articolo costituisce un importante completamento dell'articolo 223 del Trattato CEE. Non a caso esso utilizza lo stesso aggettivo "essenziale", per sottolineare l'importanza della cooperazione europea nel campo della sicurezza. Esso inoltre stabilisce almeno altri due principi: la competenza di massima delle istituzioni comunitarie ad occuparsi della salvaguardia delle condizioni tecnologiche ed industriali relative alla sicurezza dell'Europa, e la non conflittualità con quanto avviene in sede UEO ed atlantica.

A ciò si aggiunge la prospettiva del "mercato interno", decisa dall'Atto Unico, e più volte deliberata dal Consiglio dei Ministri della Comunità, perché veda la luce entro il 1992.

Tale "mercato interno" punta alla eliminazione di tre tipi di "frontiere", le cosiddette "frontiere fisiche", le "frontiere tecniche" ed infine le "frontiere fiscali", che ancora oggi ostacolano il funzionamento del mercato comune europeo.

Tra queste "frontiere", di particolare interesse ai nostri fini è l'intenzione di procedere ad una crescente "trasparenza" e "concorrenzialità" per quel che riguarda i cosiddetti "mercati pubblici", cioè gli acquisti di beni e servizi da parte delle diverse amministrazioni nazionali. Tra esse vi è l'amministrazione della Difesa. Benché una parte dei suoi acquisti possa rientrare nelle esclusioni di cui all'art. 223 del Trattato CEE, una parte molto larga di beni e servizi non può certo essere definita "essenziale" ai fini della sicurezza nazionale.

Ma quello che più interessa è il piano d'azione comunitario per quel che riguarda le nuove tecnologie e i servizi ad esse connessi. È ormai chiaro come lo sviluppo concorrenziale di nuove tecnologie sia un elemento essenziale per la sopravvivenza e la concorrenzialità dell'industria europea in genere e di quella della difesa in particolare. Tali sviluppi richiedono un mercato più ampio di quello nazionale, sia sotto forma di cooperazioni industriali e di ricerca, sia per ragioni di costo. L'integrazione del mercato delle telecomunicazioni, dell'informatica, dell'elettronica in genere, non può non avere un rapporto diretto con la produzione di sistemi d'arma di nuova tecnologia.

Altrettanto interessante è lo sviluppo della CPE, cioè della cooperazione nel campo della politica estera tra paesi europei. Questa struttura, dapprima informale, si è progressivamente strutturata, sino ad assumere, con l'Atto Unico Europeo, una fisionomia istituzionale propria, collegata alla CE, e con un suo Segretariato multinazionale. La CPE è ancora essenzialmente una struttura intergovernativa, priva delle caratteristiche sovranazionali della Commissione (che tuttavia partecipa ai suoi lavori), ma ha dimostrato una crescente tendenza a funzionare come luogo di concertazione della solidarietà europea anche nel campo della sicurezza (che pure, nei suoi aspetti militari, resta ancora largamente esterna alle sue competenze).

Una avvisaglia di ciò si era avuta già in occasione della prima convocazione delle Conferenze per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, quando i paesi della CEE avevano concordato un

sistema comune di concertazioni, distinto da quelle più larghe tra occidentali. Ma la CPE ha anche dato un contributo attivo di solidarietà in occasioni critiche, come ad esempio quando si è espressa a favore della Gran Bretagna, nel caso del conflitto delle Falklands, o ha dato la sua "benedizione" all'invio delle forze militari di Francia, Italia e Gran Bretagna a Beirut.

Vi è una dimensione di "politica estera" della CE, che va dagli accordi con il COMECON, alla gestione dei rapporti con i paesi "associati" (essenzialmente, oggi, la Turchia e Malta), e con i paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente, nonché con gli Stati Uniti (e in questo caso il discorso, apparentemente economico e commerciale si fa immediatamente politico, e va ad incidere sul "linkage" tra economia e strategia di cui abbiamo parlato in precedenza) che inevitabilmente sfiora i problemi più generali della sicurezza, anche quando non tratta dei problemi specifici di politica militare.

La chiave di raccordo è in quella che abbiamo definito la "grande strategia": la CE e la CPE in particolare appaiono oggi come *l'unico luogo istituzionale europeo dove si può parlare in comune di "grande strategia"* e dove quindi è possibile tentare di ricondurre ad unità concettuale tutta una serie di politiche economiche, di aiuto, di cooperazione, eccetera, che altrimenti risulterebbero tra loro sconnesse e forse anche distoniche.

Siamo naturalmente al livello delle *potenzialità*: non sempre infatti questo avviene nella realtà. Ma è doveroso dire che ciò sembra avvenire più spesso di quanto non sembri a un occhio distratto, o a critiche facili e tutto sommato superficiali.

B. UNIONE EUROPEA OCCIDENTALE (UEO)

Il destino dell'UEO non è stato mai chiaramente delineato. Dalla sua costituzione, nel 1954, ad oggi, questa organizzazione ha dimostrato insieme una grande attitudine "camaleontica" ad adattarsi alle più diverse esigenze (e quindi anche una incredibile

“resistenza” agli eventi contrari e una forte capacità di “adattamento” al mutare dei tempi) e una scarsissima capacità operativa e di governo. Di tanto in tanto tuttavia, l’ultima volta nell’ottobre 1987, con la approvazione della “Piattaforma comune europea sui problemi della difesa e della sicurezza”, ha anche mostrato una certa attitudine a delineare alcune linee di “grande strategia”. Inoltre la sua estrema flessibilità (e, i critici potrebbero aggiungere, la sua scarsa consistenza reale in quanto istituzione “operativa”) le hanno permesso di non entrare in contrasto diretto con le altre istituzioni esistenti, dalla NATO alla CE, all’IEPG, permettendole anzi di volta in volta di svolgere una utile funzione di raccordo e di “ponte”, quando differenze politiche allontanavano l’uno o l’altro stato membro dell’UEO da queste altre istituzioni (fu il caso della Gran Bretagna nei confronti della CE, ed è il caso della Francia nei confronti della NATO).

L’UEO si è sviluppata nel dopoguerra dal confluire di due processi diversi.

Da un lato vi era stato il “filone federalista”, caratterizzato dal progetto di costituire una Comunità politica europea, a partire da una Comunità europea di difesa (CED), il cui trattato costitutivo era stato firmato nel 1952 da Francia, Germania federale, Italia, Belgio, Lussemburgo e Olanda (originata dal cosiddetto “piano Pleven”). Il trattato, in parte modellato sul precedente della Comunità del carbone e dell’acciaio (CECA), costituita nel 1951, prevedeva organi di tipo sovranazionale (Commissariato, Consiglio dei Ministri, Assemblea e Corte di Giustizia), ma al suo interno si era altresì sviluppata l’ipotesi di un più accentuato sviluppo di istituzioni di tipo federale europeo, con un vero e proprio Parlamento bicamerale modellato sul precedente americano con alcune variazioni, un Consiglio Esecutivo sovranazionale responsabile di fronte a tale Parlamento, un Consiglio dei Ministri intergovernativo che partecipava alle decisioni dell’esecutivo, eccetera. In tutto questo peraltro, sul piano militare, restava fermo il collegamento preferenziale

con gli USA, grazie alla decisione di sottoporre le forze armate della CED al comando supremo della NATO (SACEUR), cui veniva delegata appunto la funzione operativa, in caso di conflitto in Europa. Tale processo subì la sua sconfitta nel 1954, con il rifiuto di ratificare il trattato da parte dell'Assemblea parlamentare francese.

D'altro lato vi era il "filone intergovernativo" che era già iniziato in precedenza con i due trattati di Dunkerque (reciproca assistenza tra Gran Bretagna e Francia) e poi di Bruxelles, del 1948, cui ai due firmatari iniziali si aggiungevano anche i paesi del Benelux, e che avevano un orientamento chiaramente "anti-tedesco", più che Est-Ovest, anche se, in particolare nel trattato di Bruxelles, vi erano articoli di carattere più generale, che impegnavano le parti contraenti a una cooperazione di tipo economico e politico, nonché a garantire "la pace e la sicurezza internazionale e ad opporsi ad ogni politica di aggressione". Tale trattato aveva creato un Consiglio consultivo, un organo permanente composto dagli ambasciatori a Londra dei paesi membri, e un Comitato di comandanti in capo militare, il cui primo presidente fu il maresciallo Montgomery.

A sua volta il "filone intergovernativo" era poi servito di base per la costituzione della Alleanza Atlantica e della NATO (cui rendeva successivamente omaggio, come abbiamo visto, anche il "filone federalista" della CED, accettandone i modi e la necessità della integrazione militare con gli USA). Dopo l'entrata in vigore del Patto Atlantico (cui partecipò sin dall'inizio anche l'Italia *su invito* delle potenze firmatarie del Patto di Bruxelles), nel dicembre 1950 il Consiglio consultivo del Patto decise di trasferire alla neocostituita NATO le modalità dell'esercizio delle sue responsabilità in campo militare, eliminando senza altri ripensamenti le sue strutture militari europee (che peraltro non avevano mai avuto caratteristiche "integrate", ma erano sempre rimaste allo stadio della "concentrazione" intergovernativa).

L'UEO risente fortemente di questi precedenti, ma, nata dopo il

fallimento della CED, e con la partecipazione della Gran Bretagna che era volutamente rimasta al di fuori della CED, è *molto più vicina al filone intergovernativo* che a quello federalista, anche se non esclude del tutto quest'ultimo (che poi sarà in qualche modo rivitalizzato dall'imprevista crescita politica della Assemblea parlamentare dell'UEO). Questo suo "vizio d'origine" ha costituito insieme il maggior difetto della nuova organizzazione, e anche il suo punto di forza, perché le ha comunque permesso di sopravvivere a tempi difficili, e di essere quindi disponibile a nuovi sviluppi, quando i tempi si fossero mostrati più benigni.

L'idea di rivedere e aggiornare il trattato di Bruxelles, non a caso, ebbe origine in un paese esterno al "nucleo iniziale" della costruzione europea, e cioè in Gran Bretagna (iniziativa del ministro degli esteri Eden, subito dopo il voto contrario alla CED, da parte dell'Assemblée Nationale), e portò alla conferenza di Londra delle nove potenze (le sei della CED, la Gran Bretagna, il Canada e gli USA), alla fine del 1954, in cui si studiò essenzialmente il problema di come integrare la Germania federale, e il suo grande potenziale umano, economico e militare, nella Alleanza Atlantica e nella NATO. In quella conferenza "atlantica" si presero molte decisioni "europee" di grande rilievo, tra cui: la fine anche formale dello stato di occupazione della Germania (almeno per quel che riguardava le tre potenze occidentali, USA, Gran Bretagna e Francia); l'allargamento del Patto di Bruxelles a Italia e Germania federale; il rafforzamento della sua struttura istituzionale; una serie di impegni relativi ai livelli delle forze militari in Europa e in particolare in Germania; l'appoggio USA e canadese al processo di integrazione europea; i limiti al riarmo della Germania in determinati campi.

Queste decisioni riprendevano in qualche misura il discorso della integrazione europea secondo un modulo insieme più "largo" e meno "integrato" di quello sperimentato con la CECA e tentato con la CED: era piuttosto il modello impostato nel dopoguerra

da Churchill, e che si sostanzialmente così nelle istituzioni *intergovernative* della NATO (militare), dell'OECE (poi OCSE, economica) e dell'UEO (consultazione politica). Non a caso l'Assemblea dell'UEO doveva trarre i suoi membri dalle rappresentanze parlamentari presso il Consiglio d'Europa.

Non è qui il caso di dilungarsi sugli accordi di Parigi, che diedero vita all'UEO nel 1955, anche perché buona parte delle decisioni organizzative (le Agenzie) e politiche (il controllo della Germania) sono ormai completamente superati.

Qualche notazione può essere invece interessante sul Trattato istitutivo dell'UEO, che continua a rimanere in vigore (e lo sarà per cinquant'anni, fino quindi al 2005), ed è quindi la base legale per ogni futuro rilancio.

Il Consiglio dell'UEO, la Segreteria Generale, l'Agenzia per il controllo degli armamenti e il Comitato permanente degli armamenti sono, assieme all'Assemblea, gli organi dell'istituzione.

Il Consiglio è istituito dalle parti contraenti "in vista di perseguire una politica di pace, di rafforzare la loro sicurezza, di *promuovere l'unità, di incoraggiare l'integrazione progressiva dell'Europa*, così come una *cooperazione più stretta fra di esse e con le altre organizzazioni europee*". La competenza del consiglio è di carattere generale, sull'insieme delle questioni relative all'applicazione del Trattato. Esso inoltre può essere convocato da un paese per concertarsi con gli altri "su ogni situazione che possa costituire una minaccia contro la pace, *in qualunque luogo essa si produca, o mettere in pericolo la stabilità economica*". Le competenze del trattato quindi sono veramente *globali*, almeno per quello che attiene la sicurezza e la pace.

Il Consiglio è formato dai Ministri per gli Affari Esteri, probabilmente a marcare la sua distanza dalle decisioni militari di carattere operativo, e ha un suo Consiglio permanente composto dagli ambasciatori dei paesi membri presso la Corte di Saint James (Londra), più un alto funzionario del Foreign Office che

rappresenta la Gran Bretagna: anche qui si ricalca il vecchio schema del Trattato di Bruxelles. "Il Consiglio prende all'unanimità le decisioni per le quali un'altra procedura di voto non sia stata o non sarà concordata": si tratta quindi di una tipica istituzione intergovernativa.

Il Segretariato generale ha una funzione prevalentemente amministrativa, di preparazione delle riunioni del Consiglio, dei gruppi di lavoro eccetera, e di collaborazione con l'Assemblea.

Non ci dilungheremo sulle Agenzie, che sono state recentemente abolite, se non per ricordare che, attraverso di esse, l'UEO controlla il livello degli armamenti dei paesi membri e si inserisce nel processo di consultazione e cooperazione nel campo della produzione e acquisizione armamenti.

L'Assemblea dell'UEO doveva inizialmente limitarsi a discutere una "relazione annuale" del Consiglio e delle Agenzie, ma in realtà ha autonomamente esteso la sua competenza, approvando una Carta costitutiva secondo la quale essa "può deliberare su ogni questione attinente al Trattato e su ogni altra questione ad essa sottoposta per il parere dal Consiglio". Il suo ruolo resta però del tutto consultivo e non obbligatorio, anche se fortemente autonomo (si è dotata ad esempio di un proprio Segretario generale che non dipende da quello dell'UEO) e si concreta in genere nell'indirizzo al Consiglio di "raccomandazioni e parere su ogni questione che rientri negli scopi e nelle competenze dell'UEO". Ad esse il Consiglio deve unicamente dare "risposta scritta". La Carta infine prevede che l'Assemblea, a maggioranza assoluta, possa *disapprovare* in tutto o in parte il rapporto annuale del Consiglio, cosa tentata una volta, senza successo, nel 1957, e un'altra volta, con successo, nel 1967. Ma tale disapprovazione non crea conseguenza alcuna di natura giuridica.

Il Trattato è più interessante nei punti in cui specifica la sua funzione per la "collaborazione in materia economica, sociale, culturale e di legittima difesa". All'art. 5 si stabilisce che:

"nel caso in cui una delle Alte Parti contraenti dovesse

essere oggetto di una aggressione armata in Europa, *le altre le presteranno*, in conformità alle disposizioni dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, *aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro potere, militare e d'altro genere*.

È interessante sottolineare le differenze con l'analogo art. 5 del Trattato dell'Atlantico del Nord:

“Le parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse in Europa o nell’America settentrionale sarà considerato quale attacco diretto contro tutte le parti, e di conseguenza convengono che se tale attacco dovesse verificarsi ognuna di esse, nell’esercizio del diritto di legittima difesa individuale o collettiva riconosciuto dall’art. 51 dello Statuto delle Nazioni Unite, *assisterà* la parte o le parti così attaccate, intraprendendo immediatamente, individualmente e di concerto con le altre parti, *l’azione che giudicherà necessaria, ivi compreso* l’impiego della forza armata, *per ristabilire e mantenere la sicurezza nella zona dell’Atlantico settentrionale*”.

È evidente come l’articolo del Trattato atlantico sia più ambiguo e circoscritto di quello dell’UEO.

Rimane il problema, comune ai due Trattati, di come riconoscere l’aggressione in quanto tale. In tal caso sembra evidente che sarebbe necessaria una delibera ad hoc (e forse anche una delibera *all’unanimità*) dei rispettivi Consigli.

L’UEO collabora “strettamente con la NATO” (art. 4). Ha però anche una competenza “fuori area”, definita all’art. 8:

gli stati membri infatti possono “consultarsi a proposito di qualunque situazione che possa costituire una minaccia alla pace, in qualsiasi zona tale minaccia possa presentarsi, o di qualsiasi situazione che metta in pericolo la stabilità economica”.

Gli stati membri infine (art. 11), “potranno decidere di comune accordo d’invitare qualsiasi altro stato ad aderire al Trattato, alle

condizioni e saranno concordate tra loro e lo stato invitato”.

Come abbiamo detto, i primi trent'anni di vita dell'UEO sono stati caratterizzati da un sostanziale basso profilo. La crescente integrazione della Germania nella NATO ha svuotato di senso buona parte delle misure volte a controllare il suo riarmo, così come la NATO stessa, e l'EUROGRUPPO (creato nel 1968) al suo interno, hanno assunto le funzioni di tipo militare e di consultazione politica e industriale sugli armamenti (questi ultimi sono poi stati affrontati fra europei, assieme alla Francia, in modo anche più approfondito, dal 1976, in sede IEPG). La cooperazione economica europea divenne invece il tema della Comunità Europea, sin dal 1956, in modo molto più concreto e integrato di quanto non fosse possibile nell'UEO. E la stessa CE sviluppò un meccanismo di consultazioni di politica estera direttamente tra le capitali dei paesi membri molto più efficace di quello in essere tra gli ambasciatori presenti a Londra. Il Parlamento europeo infine, specie da quando venne eletto a scrutinio popolare diretto, oscurò l'Assemblea dell'UEO, e cominciò anche ad occuparsi di problemi di sicurezza con una eco certo maggiore di quanto non riuscisse a provocarne l'Assemblea di Parigi.

Ciò nonostante l'UEO ha continuato a funzionare come un utile strumento “ponte” di raccordo politico, tra la Francia e la NATO, dopo l'uscita di questo paese dalla organizzazione militare del Trattato Atlantico, e quindi tra la Gran Bretagna e i paesi della CE, dopo il 1959, e poi ancora dopo il 1963, quando il veto francese impediva l'adesione di quel paese alla CE. Tale ruolo veniva definitivamente a cadere nel 1973, quando la Gran Bretagna aderiva alla CE. Da allora il Consiglio stesso decadde bruscamente di interesse: benché convocato al massimo livello solo una volta l'anno, esso non vedeva più la partecipazione diretta dei Ministri degli Affari Esteri. Dal 1972 inoltre venne a cadere anche l'uso di consultazioni preventive dei paesi membri, in vista di numerose organizzazioni internazionali come l'Assemblea dell'UEO (tale funzione venne in qualche parte ripresa dalla

CPE in sede CE).

Il "rilancio" dell'UEO avviene soprattutto per iniziativa della Francia, a partire dal 1984, e coincide quindi con l'inizio del processo di *europizzazione* della politica francese, anche in materia di sicurezza.

Nel frattempo la scena europea era evoluta. Molto brevemente citiamo:

1. il "documento sull'identità europea" di Copenaghen, dicembre 1973, in ambito CE a 9 (si parla dell'importanza delle questioni di politica estera e sicurezza per l'unità dell'Europa);
2. il "rapporto Tindemans", adottato dalla CE nel dicembre 1974 al Vertice di Parigi (l'unione europea "continuerà ad essere incompiuta fino a quando sarà priva di una politica di difesa comune", e propone periodici scambi di opinione in tale campo);
3. il "rapporto di Londra, adottato dalla CPE nell'ottobre 1981, con il quale le competenze della CPE vengono estese alle questioni della sicurezza limitatamente ai soli aspetti politici;
4. la "dichiarazione solenne sull'Unione Europea", del Consiglio europeo (CE) di Stoccarda, del giugno 1983 (seguito della iniziativa Genscher-Colombo, che include nelle discussioni sulla sicurezza, oltre la politica, anche l'economia;
5. una serie di rapporti approvati dal Parlamento europeo (anch'esso CE), nel 1975 (Gladwyn), 1981 (Elles), 1982 (Haagerup), che tendevano ad allargare le competenze in materia di sicurezza della CPE, e altri rapporti, del 1978 (Klepsch) e del 1983 (Fergusson) che tendevano a inserire la CE nel campo degli armamenti. Il "Progetto di Trattato sull'Unione Europea", approvato dal Parlamento nel feb-

braio 1984, prevedeva l'inserimento di nuovi settori di competenza della politica comune nel Trattato CE, incluso quello della sicurezza.

Tutto ciò si risolse poi, nel modo che abbiamo visto, nell'Atto Unico Europeo del 1985. La CE non è riuscita ad assumere quindi le competenze dell'UEO in materia militare, che d'altro canto l'UEO aveva essa stessa devolto alla NATO, ma ne ha largamente svuotato la valenza politica.

Rimaneva certo il problema di consultazioni "politiche" in materia militare e di sicurezza militare, dentro e fuori, dell'Europa, con la particolare funzione di "riavvicinamento" della Francia alla NATO, o quanto meno di suo più utile collocamento nel contesto difensivo comune europeo. E saranno proprio questi due aspetti residuali (il fuori area e la Francia in rapporto alla difesa dell'Europa), che forniranno l'occasione di nuova vita all'UEO, e oggi la pongono nuovamente tra le istituzioni di un qualche interesse per il futuro. In certa misura, tuttavia, l'UEO confermava così la sua natura di organizzazione "tuttofare", pronta a essere accesa o spenta a volontà nel momento in cui si delinea una esigenza di tipo politico urgente: una "organizzazione ponte o anche *carrefour*", come la definisce il suo attuale Segretario generale, tra i paesi membri e con le altre organizzazioni europee e atlantiche.

La "rivitalizzazione" dell'UEO ebbe inizio con un Consiglio dei ministri degli Affari Esteri, a Parigi nel giugno 1984, una riunione congiunta dei ministri degli Esteri e della Difesa, a Roma nell'ottobre 1984, e una nuova riunione dello stesso genere, a Bonn nell'aprile 1985. Ancora nel novembre 1985 si tenne un Consiglio ministeriale a Roma, nell'aprile 1986 a Venezia, nel novembre 1986 (dopo Reykjavik), a Lussemburgo, e ancora a Lussemburgo nell'aprile 1987, per arrivare alla riunione del Consiglio all'Aia, nell'ottobre 1987, dove venne approvata la "Piattaforma sugli interessi europei in materia di sicurezza". Un ultimo "vertice" dell'UEO si è svolto a Londra nell'aprile 1988. In particolare alla riunione di Lussemburgo, del

novembre 1986 si decise la partecipazione di *rappresentanti dei Ministeri della Difesa* alle attività dell'organizzazione (riunioni si svolgono anche a livello dei Direttori nazionali degli armamenti).

Sintetizzando le varie tappe di questo processo, i suoi principali risultati possono essere così elencati:

a. Viene riconosciuta l'importanza di accrescere la cooperazione e la concertazione europea nel campo della sicurezza europea, utilizzando l'UEO come strumento istituzionale che non appare competitivo nei confronti della NATO, e che nello stesso tempo non esclude, in linea di principio, un suo coordinamento con la CE (e in particolare la CPE).

b. si vuole porre rimedio alla "eccessiva debolezza europea", rispetto alla "eccessiva forza degli Stati Uniti", dando nuovo impulso al processo di unificazione europea nel campo della difesa e della sicurezza.

c. si vuole altresì rafforzare l'Alleanza Atlantica (nuovo equilibrio tra americani ed europei nel suo ambito: si riprende il discorso della *partnership* e dell'*European pillar*), nonché occuparsi di stabilizzare le relazioni Est-Ovest.

d. A tal fine si vuole rafforzare e riformare l'UEO (di cui si prevede, dopo la riunione del 1988 a Londra, anche l'allargamento a Portogallo e Spagna).

La decisione forse più rilevante è stata quella di riunire il Consiglio due volte l'anno, a livello dei ministri degli Esteri e della difesa, potenziando così nuovamente il ruolo "politico" di questo organismo e allargandolo più decisamente (grazie alla partecipazione della Difesa) anche ai problemi più strettamente militari e operativi.

È stato inoltre rafforzato il Segretariato generale (creando una Divisione per gli affari politici) e si è deciso di riformare il sistema delle Agenzie, creando una nuova e sostitutiva Agenzia per le questioni di sicurezza. La creazione di questa Agenzia è andata in realtà piuttosto per le lunghe, con varie vicissitudini, tanto che

ancora non è completata, mentre rimane pendente il problema della nuova sede dell'UEO, che si vorrebbe unificare: non più divisa tra Londra e Parigi. Il problema è che mentre la maggioranza dei paesi la vorrebbe a Bruxelles vicina quindi alla CE e (soprattutto alla NATO), la Francia preferirebbe accentuarne le caratteristiche europee "separate" e stabilirla a Parigi. Per quel che riguarda le Agenzie comunque si è deciso intanto, in linea di principio, di collegare più strettamente la nuova Agenzia sotto l'autorità del Segretario generale dell'UEO, creando una struttura con maggiore flessibilità di lavoro.

È stata peraltro lasciata cadere la proposta italiana (1985-86) di stabilire un collegamento permanente tra UEO e CPE. La cosa è tanto più "strana", in quanto alla riunione di Lussemburgo del 1986 venne invece deciso, tra l'altro, di *istituzionalizzare* le riunioni dei Direttori degli affari politici dei Ministeri degli Esteri dei paesi membri, *da soli o insieme ai Rappresentanti Permanenti (gli ambasciatori a Londra) ed ai rappresentanti dei ministeri della Difesa*. Tali riunioni, che hanno scadenza quanto meno trimestrale, si cumulano inevitabilmente con il meccanismo CPE che coinvolge gli stessi Direttori degli affari politici, anche se non include i rappresentanti della Difesa. Come il sistema CPE, anche questo è tecnicamente assistito da comunicazioni via Telex, stabilite direttamente tra gli uffici dei Direttori degli affari politici.

In quella occasione un preesistente Gruppo di lavoro sulla Sdi venne trasformato in *Gruppo di lavoro speciale*, che si occupa dell'insieme dei problemi della sicurezza europea (e che ha poi elaborato la "piattaforma" approvata nel 1987), e fu dato mandato a Francia e Italia di preparare un documento sui problemi di sicurezza nel Mediterraneo (con la creazione di un *Gruppo di lavoro ad hoc* nell'ambito del precedente che continua tutt'ora i suoi lavori, sembra con notevole interesse).

La dimensione "fuori area" degli interessi di sicurezza europei e dell'UEO ricevettero un ulteriore riconoscimento nell'agosto

1987, quando si decise di svolgere nell'ambito UEO le consultazioni politiche e tecnico-operative sulla situazione del Golfo persico e sulla presenza militare europea in quelle acque. Le attività rimanevano certo strettamente "nazionali", ma la concertazione UEO servì a renderle tra loro molto più compatibili, dando quanto meno l'apparenza di un fronte comune su questi problemi. Vi è l'idea, ancora non attuata, di creare un nuovo *Gruppo di lavoro ad hoc*, come quello sul Mediterraneo, per studiare le varie situazioni "fuori area".

La partecipazione di rappresenanti della Difesa alle riunioni del Gruppo speciale di lavoro e a quelle dei Direttori, nonché le nuove riunioni dei Direttori nazionali degli armamenti, hanno suggerito l'idea di abolire anche formalmente il vecchio Comitato permanente degli armamenti dell'UEO, creato nel 1955, e che di fatto non si riunisce più da molti anni. Ciò però non è ancora avvenuto.

Interessante infine è l'idea avanzata dalla Germania federale di prendere atto delle trasformazioni avvenute nella organizzazione, e di sostituire l'attuale Consiglio permanente (gli ambasciatori a Londra) con un nuovo meccanismo di rappresentanza modellato sulla esperienza CPE, e affidando quindi la funzione di Rappresentanti Permanenti ai Direttori degli affari politici. Di fatto, tra l'altro, l'attuale funzionalità del Consiglio Permanente è molto dubbia, ed è sempre più scavalcata dalle attività e dalle decisioni del Gruppo speciale di lavoro, che ha una *rappresentanza politica* molto più ampia, funzionale ed aggiornata di quella che possono avere gli ambasciatori presso la Corte di Saint James. La loro rete di contatti diretti, anche via Telex, ne assicura inoltre una maggiore continuità.

Tutto ciò non ha ancora dato vita a una politica di sicurezza, né tanto meno a una politica di difesa comune europea. Al contrario, importanti decisioni negoziali (come ad esempio quelle relative al "mandato" per il negoziato di Vienna sulla stabilità e la riduzione delle armi convenzionali in Europa), vengono concordate piuttosto nell'ambito Alleanza Atlantica,

così come è in ambito NATO che si concordano le decisioni relative alle forze armate alleate, alla strategia eccetera, ed è sempre nella NATO (e nell'IEPG) che procede la collaborazione nel settore della produzione e della acquisizione di armamenti.

Tuttavia l'UEO ha iniziato ad uscire un po' più allo scoperto, nell'ottobre 1987, con la approvazione della "Piattaforma sugli interessi europei in materia di sicurezza". Questo documento è qualcosa di meno della originale proposta francese (avanzata nel dicembre 1986 dall'allora primo ministro Chirac, in un discorso all'Assemblea dell'UEO, e ripresa poi dal Presidente Mitterand, nel gennaio 1988, in un suo discorso a Londra), che voleva piuttosto la elaborazione di una solenne "Carta dei principi della sicurezza europea", che affermasse senza indugi la esistenza di una identità europea nel settore della sicurezza, organizzata attorno all'UEO. Il compromesso sulla "Piattaforma", raggiunto nel 1987, tiene conto della preoccupazione prevalente degli altri partner di non crearsi difficoltà con gli USA e soprattutto di ribadire la primaria importanza della NATO e delle sue scelte, come quadro organizzativo militare della sicurezza europea. Vi era inoltre la volontà di non fissare troppo rigidamente dei "principi", che avrebbero potuto rivelarsi controproducenti o comunque difficili da formulare, in presenza di una situazione in rapido movimento nell'ambito degli accordi di controllo degli armamenti e di dialogo con l'URSS (le polemiche francesi contro il vertice russo-americano di Reykjavik non fecero che alimentare queste divergenze di percezione tra alleati europei).

In conclusione tuttavia la "Piattaforma" approvata, non è irrilevante, anche se sarebbe difficile definirla molto innovativa. Forse la sua maggiore novità è essenzialmente nella sua "esistenza", nella constatazione cioè che gli europei dell'UEO hanno sentito il bisogno di precisare la loro posizione, al di là di quanto già avevano fatto in sede nazionale e atlantica.

Per quel che riguarda ad esempio le forze nucleari, la "Piattaforma" contiene le seguenti affermazioni:

“La posizione geostrategica dell'Europa occidentale la rende particolarmente vulnerabile nei confronti delle superiori potenzialità convenzionali, chimiche e nucleari del Patto di Varsavia”

“In queste condizioni, la sicurezza dell'Europa occidentale può essere assicurata solo in stretto collegamento con i nostri alleati Nordamericani. La sicurezza dell'Alleanza è indivisibile”

“Per essere credibile ed efficace, la strategia di dissuasione e di difesa deve continuare a basarsi su un insieme adeguato di appropriate forze convenzionali e nucleari, di cui il solo elemento nucleare può mettere l'avversario di fronte a un rischio inaccettabile”

“La presenza in quantità significative di forze convenzionali e nucleari gioca un ruolo insostituibile per la difesa dell'Europa”

“Gli europei hanno una importante responsabilità sia nel campo della difesa convenzionale che in quella nucleare... Per quel che riguarda le forze nucleari, che tutte partecipano alla dissuasione, gli accordi di cooperazione che alcuni stati membri hanno con gli Stati Uniti sono necessari alla sicurezza dell'Europa. Le forze indipendenti di Francia e Regno Unito contribuiscono alla dissuasione e alla sicurezza complessive”

“Siamo tutti decisi a sostenere la nostra parte della difesa comune, sia in campo convenzionale che in campo nucleare, secondo i principi del rischio comunemente condiviso e della compartecipazione agli impegni (risk- and burden-sharing), che sono fondamentali per la coesione alleata”

“In campo nucleare, noi continueremo a fare la nostra parte: alcuni di noi perseguendo appropriati accordi di cooperazione con gli USA; il Regno Unito e la Francia, continuando a mantenere forze nucleari indipendenti, di cui

sono decisi a perseverare la credibilità”.

Non vi è quindi l'abbozzo di una strategia comune, e vi è anzi la conferma di quella esistente, sia in ambito NATO che per quel che riguarda la Francia. Tuttavia vi è anche il riconoscimento della esistenza di interessi comuni e della possibilità che tali strategie riescano a convivere.

In sintesi, il primo capitolo della “Piattaforma” afferma la assoluta necessità del collegamento con gli alleati nordamericani, nel quadro della Alleanza, e riprende l'idea della complementarietà tra sicurezza militare e politica di distensione, già formulata a suo tempo, in sede Atlantica, dal Rapporto Harmel. Il secondo capitolo ribadisce il concetto che una politica di dissuasione e di difesa deve essere basata su una combinazione di forze nucleari e convenzionali, sottolineando il singolare ruolo dissuasivo che hanno le sole armi nucleari. Il terzo capitolo è quello che rilancia l'impegno a costruire il “pilastro europeo” della Alleanza, migliorando la difesa convenzionale, e proseguendo le loro diverse politiche in campo nucleare (e qui evidentemente è una delle debolezze della “Piattaforma”: debolezza che peraltro era largamente inevitabile, almeno in questa fase), e soprattutto migliorando e ampliando il sistema di consultazione in ambito UEO. Nell'ultima parte infine si dichiarano a favore di equilibri militari a più bassi livelli di quelli attuali, purché compatibili con la difesa della sicurezza dell'Europa.

Di particolare rilievo si è rivelata la decisione, presa di “concertare” le politiche dei sette paesi UEO “sulle crisi che insorgono fuori dell'Europa nella misura in cui esse possono colpire i loro interessi di sicurezza” (formulazione questa notevolmente più decisa di quella concordata alla riunione del Consiglio a Roma, nell'ottobre 1984, dove si parlava di semplice “possibilità” di “esaminare le implicazioni per l'Europa” delle crisi fuori area). In tal modo si dava nuova vita all'art. 803 del Trattato costitutivo, che era rimasto lettera morta per trent'anni, e che recita:

“a richiesta di una delle Parti contraenti il Consiglio sarà

immediatamente convocato allo scopo di consentire una consultazione rispetto a ogni situazione che possa costituire una minaccia per la pace, in qualunque luogo essa si manifesti, o un pericolo per la stabilità economica”.

Il *Gruppo di lavoro ad hoc* sul Mediterraneo, creato nel novembre 1986, e le consultazioni sulla situazione del Golfo e sul coordinamento operativo tra le forze europee presenti nell'area, iniziate dopo l'agosto 1987, vanno in questa direzione.

Tuttavia è prematuro dire se l'UEO avrà successo. La presidenza britannica, nel 1988, ha impostato un discorso di “piccoli passi” che potrebbe anche essere interessante, se non fosse avvelenato dall'assurdo confronto sul problema di dove porre la sede unificata della “nuova” UEO. Superato questo scoglio formale, altri problemi riguardano il futuro “allargamento” dell'UEO a Spagna e Portogallo. Nel caso della CE i successivi “allargamenti” che la hanno portata da 6 a 12 hanno certo accresciuto la sua importanza, ma hanno reso molto più lento e difficile il processo di “approfondimento” politico e istituzionale, e alcuni nuovi entrati si sono rivelati politicamente molto diversi dagli altri partner, spesso ostacolando l'evoluzione integrata della CE.

Non bisogna però esagerare. Per quanto si possa criticare la politica della Danimarca o della Grecia, o ci si possa nascondere dietro la politica di “Neutralità” dell'Irlanda per non discutere in sede CE le politiche di sicurezza militare, resta il fatto che i problemi veri vengono dalle diffidenze e dalle resistenze dei paesi maggiori, prima tra tutti la Gran Bretagna, che sembra essersi arroccata nella posizione dell'europeo “riluttante”, sempre favorevole a compiere due passi indietro in occasione di ogni passo in avanti. Da questo punto di vista l'UEO potrebbe svolgere un utile strumento di “ponte” politico, come molte volte in passato. Ma sinora questa non sembra essere la volontà del governo di Londra.

Quanto all'allargamento, l'approvazione della “Piattaforma” dell'Aia ha avuto un ruolo positivo, perché se non altro ha fissato

i criteri politico-strategici generali che dovrà accettare se vorrà divenire membro dell'UEO, permettendo così di evitare alcune delle ambiguità politiche che hanno invece complicato gli allargamenti della CE. La "Piattaforma" infatti è stata inizialmente ricevuto piuttosto male a Madrid, proprio perché è stata vista come il tentativo di imporre condizioni politiche e strategiche all'ingresso della Spagna nell'UEO. Il che, anche se probabilmente non era vero, è comunque ben riuscito e ha già spinto Madrid a confermare la sua adesione alla dottrina nucleare della Alleanza (malgrado la sua volontà di non ospitare armi nucleari sul suo territorio, in tempo di pace, che potrebbe creare qualche difficoltà di principio), e ad affermare la sua volontà di fondo di contribuire alla difesa alleata, anche se la Spagna non è pienamente integrata nella NATO (come del resto la Francia).

Altri criteri saranno però necessari (sulla scia di quanto indicato dall'ex-Segretario generale dell'UEO Cahen e dall'attuale Segretario van Eekelen), come ad esempio la volontà di non estendere l'UEO a paesi che non siano membri della CE, ad evitare di complicare ulteriormente il quadro della integrazione europea.

C. COOPERAZIONI BILATERALI (ED ESEMPIO FRANCO-TEDESCO)

Il grosso della cooperazione militare e di sicurezza tra paesi europei occidentali è tuttavia ancora di carattere bilaterale, sia pure nell'ambito della Alleanza Atlantica. Tale collaborazione ha avuto a volte l'ambizione di andare al di là, e di raggruppare una serie di rapporti bilaterali, formando come nuovi schemi *multi-bilaterali* di sicurezza, attorno a un polo centrale, in genere Parigi. Questi schemi si sono regolarmente rivelati troppo fragili (o troppo falsati), politicamente, dal loro porsi in polemica o addirittura in alternativa con l'alleato americano. Tuttavia non per questo ogni collaborazione bilaterale è negativa, specie se serve di base per arrivare a un nuovo rapporto collettivo.

multilaterale, europeo.

Per comprendere meglio la storia di questi rapporti, tuttavia, bisogna partire da una analisi di quello più rilevante e "centrale", il rapporto franco tedesco.

La Francia e la Germania sono da sempre al centro del problema della sicurezza europea. Il loro rapporto reciproco, e le interrelazioni che esso ha con il resto della politica europea, merita quindi una trattazione specifica. Ciò è tanto più vero oggi, quando si parla di crescenti iniziative franco-tedesche, come la istituzione di un Consiglio di Difesa, la creazione della brigata mista franco-tedesca, eccetera.

Questi rapporti hanno assunto una loro rilevanza particolare a partire dal 1954: cioè dopo l'affossamento della Comunità Europea di Difesa (il cui Trattato era stato firmato nel 1952) ad opera dell'Assemblea Nazionale francese. Il "vuoto" creato dalla sparizione della CED venne colmato dagli Accordi di Parigi del 1954, in cui l'Europa rinunciava per il momento a sviluppare una sua identità autonoma nel campo della Difesa, ma ne salvava il principio per il futuro, e comunque poneva le basi per il riavvicinamento franco-tedesco, che ne era la condizione ineliminabile.

In realtà la CED era stata concepita proprio in Francia, per reagire alla decisione americana, del 1950 (anno dell'intervento sovietico in Corea), quando gli diedero il via al processo di riarmo della Germania. Erano passati appena due anni, dal 1948, quando la Francia e la Gran Bretagna (già firmatarie del Trattato di Dunkerque, del 1947) si erano unite ai paesi del Benelux, nel firmare il Trattato di Bruxelles, che stipulava l'aiuto reciproco "in caso di ripresa di una politica di aggressione da parte della Germania": il mutamento non era da poco.

Nel 1954 si prende atto del fallimento di una soluzione "europea" e si passa piuttosto ad integrare le forze tedesche occidentali nella NATO. Questa integrazione tuttavia avviene attraverso la creazione di una nuova Alleanza, l'Unione Europea

Occidentale, cui partecipano i firmatari del Trattato di Bruxelles, più la Germania Federale e l'Italia (che avevano partecipato all'accordo sulla CED).

L'UEO è concepita l'anticamera per l'ammissione della Germania Federale nella Alleanza Atlantica. Successivamente, come abbiamo visto, essa si mette autonomamente in uno stato di "letargo istituzionale".

Questo comunque è il quadro che consente una rapida ripresa dei rapporti franco-tedeschi, sin dal primo accordo di cooperazione bilaterale, firmato nel 1956 da Guy Molet e Konrad Adenauer (e volto soprattutto ad intensificare i rapporti industriali e tecnologici).

È di quello stesso periodo (1957) anche l'accordo segreto raggiunto tra i ministri della Difesa di Francia, Germania Federale e Italia (Strauss, Taviani e Bourges-Maunoury, poi sostituito da Chaban Delmas, ministro della Difesa del governo Gaillard) che, secondo molte indiscrezioni apparse a firma di personaggi "bene informati" (tra cui gli ambasciatori Quaroni e Maccotta), avrebbe dovuto portare allo sviluppo in comune di un armamento nucleare: un accordo che divenne rapidamente lettera morta, con l'arrivo al potere di De Gaulle. Quell'accordo avrebbe potuto avere il monopolio della fabbricazione dell'arma nucleare, ma che al contrario il contributo multilaterale fosse indispensabile (una sorta di controllo tecnico indiretto, di "tripla chiave", sul riarmo nucleare nazionale di un solo). Un risultato di quegli accordi fu l'inizio dei lavori per la costruzione di un laboratorio per la separazione isotopica a Colomb-Béchar.

Malgrado la decisione di De Gaulle di proseguire da solo (decisione che peraltro non deve essere stata accolta troppo male dalla maggioranza degli ambienti politici italiani e tedeschi, che erano probabilmente molto meno "avventurosi" di quanto non apparissero i loro due ministri della Difesa), furono proprio i contatti e gli accordi tra De Gaulle e Adenauer, iniziati nel 1958 a Colombey-les-deux-Eglises, a rilanciare la collaborazione

franco-tedesca.

Ne seguirono complessivamente quattordici incontri al vertice sino al 1963, testimoniando dell'ottimo ed intenso livello dei rapporti tra i due capi dell'esecutivo.

Erano peraltro già iniziate da tempo le divergenze tra Francia e Stati Uniti, che non potevano non avere qualche effetto anche sui rapporti con la Germania federale. Le prime avvisaglie si erano avute nel 1956, all'epoca della crisi di Suez, quando Washington costrinse Londra e Parigi a rinunciare alla conclusione della loro spedizione militare contro l'Egitto. Nel 1958, De Gaulle inviò un memorandum ad Eisenhower denunciando i limiti politici e geografici della Alleanza Atlantica (a quel tempo erano gli USA che non volevano impegnarsi con gli alleati europei nel Terzo Mondo), ma soprattutto richiedendo la istituzione di "direttorio" delle potenze nucleari, Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti, nell'ambito della Alleanza. La proposta fallisce e la Francia, con una decisione che poi apparirà come un preavviso di ulteriori "strappi", decide di ritirare dalla NATO la sua flotta del Mediterraneo.

Ciò non poteva irritare profondamente la Germania Federale (e l'Italia). A ciò si aggiunge il fallimento del cosiddetto "piano Fouchet". Il primo progetto di Trattato, del 1961, fissa tra gli obiettivi dell'Unione Europea da costituire "l'adozione di una politica estera comune" e "l'adozione di una politica comune di Difesa". Nel 1962 la proposta diviene più decisa. Si tratta infatti di "unificare la politica degli Stati membri nei campi di interesse comune: politica estera, economia, cultura, difesa". Questo trattato peraltro vede il tentativo francese di escludere in via prioritaria la Gran Bretagna dalla Comunità Europea, oltre a non convincere gli ambienti europeisti, per il suo carattere fortemente "multilaterale" e ben poco "sovranazionale". La Germania federale inoltre, nel criticare il piano Fouchet, sottolinea l'esigenza di operare nell'ambito della Alleanza Atlantica e per il suo rafforzamento: una posizione che mal si accordava con quella assunta da De Gaulle.

Non manca oggi chi fa un parallelo tra quell'episodio e le nuove proposte francesi nel campo della difesa europea, ritrovando in queste ultime lo stesso "difetto" anti-americano e lo stesso desiderio "egemonico" francese che aveva portato al fallimento del piano Fouchet. È infatti possibile accettare l'esistenza di simili parallelismi. È però anche necessario sottolineare le differenze. In primo luogo oggi la Gran Bretagna è chiaramente inclusa nelle proposte francesi. In secondo luogo, non sembra più che Parigi intenda sottolineare la distinzione tra la sua iniziativa europea e l'Alleanza Atlantica. Al contrario, molti segnali parlano piuttosto di un riavvicinamento della Francia alla NATO. Ma ci sono anche differenze di segno negativo: le proposte attuali sono meno ambiziose di quelle del piano Fouchet, e sono meno chiare istituzionalmente, poiché non fanno più perno chiaramente sulle istituzioni della Comunità Europea. Se comunque è possibile trarre un insegnamento dal passato, si può dire che forse, alla luce di quanto è avvenuto successivamente, il piano Fouchet non era poi così male...

Nel 1963 finalmente viene firmato il Trattato franco-tedesco che istituzionalizza la collaborazione tra i due stati. Esso è importante sia per le sue novità che, soprattutto, per i suoi limiti. I due governi si impegnano a "consultarsi" prima "di ogni decisione sui problemi più importanti di politica estera", e in particolare "sui rapporti Est Ovest, sia sul piano politico che economico" e sulle questioni "trattate nell'ambito della NATO", del Consiglio d'Europa, dell'UEO, dell'OCSE e delle Nazioni Unite. Per quel che riguarda la Difesa, i ministri rispettivi si riuniranno almeno una volta ogni tre mesi, e i Capi di Stato Maggiore almeno una volta ogni due mesi. Come obiettivo, sul piano strategico e tattico, hanno quello di "riavvicinare le loro dottrine, sino ad arrivare a concezioni comuni". Inoltre, sul piano industriale e degli armamenti dovranno "organizzare un lavoro in comune sin dallo stadio della creazione di progetti specifici e della preparazione dei piani di finanziamento". La Germania accetta, ma nel ratificare il Trattato ribadisce anche l'importanza prioritaria che essa attribuisce all'Alleanza Atlantica: in tal modo la cooperazio-

ne rimane, ma l'obiettivo politico ricercato da De Gaulle viene a perdersi.

Nel 1962 era anche iniziato il dibattito sulla Forza nucleare multilaterale (MLF): una proposta che Kennedy aveva fatto al premier britannico MacMillan durante il vertice di Nassau. Gli USA avrebbero venduto alla Gran Bretagna (ed eventualmente alla Francia) dei missili Polaris (SLBM), mentre le testate nucleari sarebbero state costruite dal paese europeo (la Francia aveva fatto esplodere il suo primo ordigno nucleare il 13 febbraio 1960). De Gaulle si dichiarava contrario a un tale progetto che avrebbe posto le forze nucleari francesi "sotto controllo straniero". La Germania invece (un po' come era avvenuto nel 1957) si dichiarò molto interessata. Anzi, secondo il cancelliere Erhard, la MLF avrebbe rafforzato la dissuasione "in modo molto più sicuro di una Forza nucleare europea".

Sono queste le avvisaglie di un grande dibattito che si trascinerà per anni, e che ancora sembra rivivere oggi, nei contrasti sulla opportunità o meno di dare una "cauzione" europea al deterrente nucleare francese e britannico. Anche in questo caso tuttavia bisogna ricordarsi di quanta acqua è passata sotto i ponti. Nel 1979, la decisione di installare in Europa le Inf americane ha in certo qual modo "superato" quella vecchia questione, in modo del tutto tradizionale. L'accordo sulle Inf tra USA e URSS riapre il problema di misure atte a garantire con certezza assoluta la continuità e la credibilità della "dissuasione allargata" americana: ma la contrapposizione tra forze nucleari francesi e forze nucleari NATO venne già superata (almeno sul piano diplomatico e declaratorio) nel 1974, quando la NATO riconobbe il ruolo essenziale di dissuasione che queste forze avevano, e il contributo che esse offrivano alla dissuasione complessiva della Alleanza. Una tale posizione è stata sostanzialmente ribadita dalla Piattaforma dell'UEO, approvata nell'ottobre 1987. L'evoluzione della dottrina strategica francese potrebbe fare il resto.

Durante il dibattito sulla MLF comunque i responsabili francesi (tra cui il primo ministro Pompidou e il ministro della Difesa

Messmer) sottolinearono più volte il ruolo di "garanzia europea che avrebbe giocato il deterrente nazionale francese, e l'apporto che tale forza de frappe avrebbe potuto dare in futuro ad una Europa più unita e dalle strutture politiche più forti. Ma sottolinearono anche la loro avversione al piano americano, giungendo sino a minacciare la Germania di rottura del Trattato del 1963, se essa avesse sottoscritto l'accordo proposto dagli americani.

Anche solo ricordare questi eventi sottolinea la differenza sostanziale tra la situazione del 1962-63 e quella attuale: allora la contrapposizione tra "linea europea" e "linea atlantica" era attivamente sottolineata e ricercata in primo luogo da Parigi. Oggi Parigi non ne fa parola (al contrario!) e l'argomento è piuttosto sollevato da coloro che sembrano essere contrari al progetto.

La MLF in ogni caso non vide mai la luce. Essa morì con il nascere della "strategia della risposta flessibile", che presupponeva una centralizzazione accresciuta delle responsabilità di gestione e di decisione sulle armi nucleari da parte del governo americano. Alla fine del lungo dibattito che portò finalmente l'Alleanza ad accettare (con il documento MC-14/3) la strategia flessibile, De Gaulle decise anche il ritiro delle forze francesi dalla NATO (pur mantenendo la Francia nella Alleanza Atlantica).

In seguito alla decisione del 1966 (operativa nel 1967), le forze francesi non figurano più nei piani operativi della Alleanza. Di fatto, gli accordi Lemnitzer-Ailleret del 1967 precisano tuttavia le missioni attribuite alle forze francesi in Germania. Il loro maggiore difetto è quello di facilitare il disimpegno francese dalla "difesa avanzata" (un difetto che però sembra oggi in via di superamento). Inoltre, sul piano strategico, viene rotta la continuità del campo di battaglia europeo, isolando il territorio nazionale francese (e distaccando l'Italia dal centro dell'Alleanza).

Salvo poche eccezioni (come l'oleodotto NATO e un certo numero di facilitazioni stabilite con accordi segreti, tra cui quelle relative alla collaborazione nel campo della difesa aerea) le basi e le installazioni militari francesi non sono più a disposizione della NATO.

Sul piano nucleare infine la Francia rinuncia alle armi nucleari tattiche americane (che erano in dotazione della I Armata) e sviluppa il suo sistema nucleare tattico nazionale, il missile Pluton (e gli aerei Mirage III e Jaguar). Il corto raggio d'azione del Pluton (110 km) crea ovviamente gravi problemi per la Germania Federale che, sulla base dell'accordo raggiunto nel 1966 tra Brandt e Couve de Murville, ha riconosciuto alla Francia la sovranità totale sull'impiego, i movimenti, le esercitazioni eccetera delle forze francesi in Germania. Il fatto che le forze francesi operino di fatto da territori che sono lontani ben più di 110 km dalla linea del fronte prevista dalla "difesa avanzata" (e per di più i Pluton sono normalmente basati in Francia) suggerisce evidentemente un loro impiego sul territorio federale tedesco: cosa questa che non può non sollevare le obiezioni dei tedeschi stessi, che occupano appunto le posizioni avanzate di fronte ai francesi, in Baviera.

Anche questo problema sembra comunque oggi in via di superamento grazie alla introduzione di un missile tattico a più lunga gittata (Hadès), e alla nuova "disponibilità" dimostrata dai responsabili delle decisioni strategiche francesi di interpretare in chiave più flessibile, possibilmente coordinata con gli europei (o quanto meno con tedeschi), e in linea con la "difesa avanzata", l'uso dei nuovi missili aria-terra, a testata nucleare e a "medio" raggio d'azione, con cui vengono armati i bombardieri nucleari francesi.

L'inizio di un riavvicinamento tra posizioni tedesche (ed europee in genere) e posizioni francesi, si delinea con chiarezza tra il 1973 e il 1974 (l'anno dell'Europa di Kissinger), quando la NATO, come abbiamo già detto, finisce con il riconoscere il ruolo "dissuasivo" della Force de Frappe, e la Francia da parte sua

(per iniziativa del suo ministro degli Esteri, Jobert) riscopre l'UEO, come "quadro di riflessione" per una futura Europa più autonoma anche nel campo della difesa. È allora che la Francia comincia a sottolineare il ruolo che potrebbe avere l'UEO (e in particolare il suo Comitato permanente degli armamenti, CPA) per favorire la cooperazione industriale e tecnologica nel settore dell'industria della difesa.

Di fatto anche questa iniziativa non avrà seguito, ma nel 1975 viene comunque creato il Gruppo indipendente europeo dei programmi di armamento (IEPG), che raccoglie tutti i membri europei della NATO più la Francia, e che è *formalmente collegato con la Alleanza Atlantica*. In tal modo indiretto la Francia finisce con il superare la sua autoesclusione dalle attività dell'EUROGRUPPO o della NATO in materia. Gli altri paesi europei d'altro canto finiscono con il riconoscere all'IEPG una sorta di primato tecnico sull'EUROGRUPPO, almeno in materia di armamenti (anche se di fatto i lavori dell'EUROGRUPPO e dei suoi comitati in ambito NATO continuano a costituire la base dei lavori dell'IEPG). Successivamente la Spagna, dimostrando maggiore flessibilità politica della Francia, pur rifiutando anch'essa di integrare le sue forze nella NATO, deciderà comunque di partecipare all'EUROGRUPPO: è vero però che essa in tal modo si acquisiva anche il biglietto di ingresso all'IEPG... stranezze e contrasti della politica europea! D'altro canto questo intero problema del rapporto tra la Francia e la NATO, per quel che riguarda la pianificazione e la produzione di armamenti, sembra oggi in via di superamento grazie alla costituzione del CAPS (Conventional Armaments Planning System), su cui si sono accordati recentemente i Direttori Nazionali degli Armamenti, destinato a stabilire quali siano i bisogni e gli obiettivi di lungo termine della Alleanza Atlantica per quel che riguarda l'acquisizione di armamenti convenzionali. Si tratta di un sistema sperimentale che però ha il vantaggio di includere, *per la prima volta dal 1967*, anche la Francia, assieme ai paesi dell'EUROGRUPPO e agli Stati Uniti e al Canada. Tale obiettivo è stato raggiunto facendo ufficialmente dipendere

l'esercizio direttamente dal Consiglio Atlantico (cui partecipa anche la Francia) e non dal Defence Planning Council (DPC, cui la Francia non partecipa). È questo un altro segnale del netto "ammorbidirsi" della posizione francese nei confronti della NATO.

L'asse franco-tedesco riscoprirà dunque tutta la sua importanza a partire dal 1974-75, ad opera di Giscard d'Estaing e di Helmut Schmidt. Sono gli anni in cui le preoccupazioni sui nuovi orientamenti della strategia americana (dalla "dottrina Schlesinger" sino alla "bomba N") e il montare delle pressioni del Congresso per ridurre la presenza militare americana in Germania (emendamento Mansfield), creano comunque qualche preoccupazione e rilanciano il problema di un nuovo equilibrio Europa-Stati Uniti.

Di fatto questo equilibrio verrà parzialmente ricercato e trovato con la decisione di installare in Europa le INF americane: una decisione chiaramente "NATO" che tuttavia venne presa, nel 1979, durante un vertice alla Guadalupa convocato... dal Presidente francese! Un altro segnale di come sia ingannevole rifarsi meccanicamente alla storia passata per comprendere quella presente. L'importanza di quel vertice è anche legata al definitivo superamento di un'altra polemica tra Francia e alleati europei, aperta da Pompidou nel 1973, quando Parigi rifiutò di partecipare al negoziato MBFR sulla riduzione delle forze in centro Europa. Il superamento di quel problema portò quindi alla convocazione della CDE (Conferenza per il disarmo in Europa, a Stoccolma), nell'ambito della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa. Dalla CDE si è ora sviluppata un'altra iniziativa negoziale sulle armi convenzionali, tra Patto di Varsavia e NATO, ma sempre nel quadro CSCE, cui partecipa anche la Francia.

Già nel 1975 il primo ministro francese Chirac accenna alla impossibilità di continuare a contentarsi di una dottrina strategica che si limiti a "santuarizzare" il territorio francese, e sottolinea l'esigenza di "guardare al di là delle frontiere". Egli

ribadisce in modo nuovo e più aperto il vecchio concetto gollista del ruolo europeo del deterrente francese: "Il fatto che queste armi siano francesi e che sul nostro continente sono autenticamente europee, fa sì che esse portino, in virtù della loro semplice esistenza, un contributo alla difesa dell'Europa che i nostri alleati (e noi stessi) non abbiamo ancora saputo misurare con precisione". Un anno dopo il Capo di stato maggiore della Difesa, generale Méry, parla di "santuarizzazione allargata" e scorge la possibilità di una missione "europea" dei sistemi nucleari tattici francesi, francesi alla "difesa in avanti". Giscard da parte sua ribadisce il concetto che in caso di guerra "non vi sarà che un solo spazio" strategico in Europa.

Queste premesse porteranno appunto la Francia ad applaudire l'installazione delle INF nucleari della NATO, e a sottolineare l'esigenza di maggiori collaborazioni europee, che tuttavia non andranno molto avanti sul piano pratico, anche perché sussistono tutte le cautele degli altri europei (e in particolare dei tedeschi) sulle "ambiguità" che comunque permangono sulla strategia nucleare francese. Ambiguità che è ben difficile risolvere, visto che ciò che rassicura gli alleati (e cioè la "europeizzazione" della Force de frappe) è invece causa di profonde divisione politiche e polemiche in Francia.

Lo stesso Giscard, nel 1979 (forse rassicurato dalla decisione INF sulla "tenuta" nucleare della Germania e dell'Europa) fa marcia indietro, riconfermando l'avversione francese a concetti legati alla dottrina della strategia flessibile della NATO. La decisione infine (presa nel 1977) di ridurre gli effettivi francesi in Germania di circa 10.000 uomini (una decisione legata a problemi di bilancio) riapre il contenzioso franco-tedesco. Questa volta tuttavia sembra esservi l'intenzione di superare il problema positivamente, attraverso accordi congiunti per l'addestramento di un maggior numero di riservisti (piano Schmidt-Giscard). Il fatto che anche tale programma non veda la luce non esclude tuttavia il proseguimento della collaborazione tra i due paesi.

Mitterrand da parte sua è sembrato all'inizio un deciso fautore

della "ortodossia" nucleare francese. Sin dall'inizio tuttavia egli ha anche operato per un deciso rilancio del dialogo franco-tedesco. Ciò ad esempio ha portato, all'inizio del 1983, alla riattivazione delle disposizioni militari del Trattato del 1963, praticamente sospese sin dal 1966, moltiplicando le riunioni sia a livello dei ministri che a livello dei comitati di lavoro, e portando tra l'altro a un deciso rilancio della cooperazione bilaterale nel campo dell'industria degli armamenti.

In questo stesso quadro, ancora una volta, rispunta il rilancio dell'UEO, reso sempre più facile dalla sparizione delle clausole restrittive imposte dal Trattato alla Germania Federale: le ultime vengono abrogate dal Consiglio nel giugno 1984, con l'eccezione di quelle relative alle armi ABC. La rivitalizzazione dell'UEO (formalmente consacrata da uno speciale Consiglio che riunisce i ministri degli Esteri e della Difesa a Roma, nell'ottobre 1984) è chiaramente la chiave di volta di un sistema di difesa europea che sia insieme compatibile con l'integrazione tedesca nella NATO e con lo statuto autonomo della Francia.

Lo sviluppo del missile Hadès (gittata superiore ai 350 km) dà un altro contributo a superare le diffidenze tra francesi e tedeschi sulla questione dell'impiego delle armi nucleari "prestrategiche" francesi, in rapporto con la difesa in avanti. Si dice anzi esplicitamente che le armi-strategiche francesi potrebbero essere usate in modo dissociato rispetto all'impegno delle forze convenzionali, e su altri obiettivi, a fini dissuasivi più che di partecipazione alla battaglia e (quindi, implicitamente, non sul territorio tedesco).

Tutte queste novità continuano a essere sottolineate con l'evolversi della situazione europea, dopo il delinearsi dell'accordo USA-URSS sulle INF, le preoccupazioni e i dubbi suscitati dalle evoluzioni strategiche americane, eccetera. In parte esse porteranno alla approvazione della Piattaforma UEO da noi già ricordata. Sul piano franco-tedesco, porteranno alla proposta di istituire un Consiglio di Difesa tra i due paesi, che potrebbe, a quel che sembra, essere aperto anche ad altri partecipanti, e che

potrebbe quindi rinverdire o il vecchio Comitato di Difesa del Trattato di Bruxelles, o il vecchio "direttorio" (ma questa volta in chiave europea) dei primi anni di De Gaulle, o infine anche una "ripresa in mano" di maggiore autonomia da parte dell'UEO, sempre nell'ambito della Alleanza Atlantica e in collegamento con la NATO, ma attraverso un potenziamento delle clausole di cooperazione specificamente europea contenute nel suo Trattato.

Ma a parte le questioni istituzionali, pure importanti, quello che è opportuno sottolineare è quanto di nuovo sembra delinearsi nella dottrina strategica francese.

Ci sembra utile in proposito riportare integralmente un articolo apparso su *Le Monde* del 24.X.1987, a firma di Jacques Isnard. Esso è forse troppo "ottimista", e certo è molto "francese", ma è comunque un utile riepilogo del problema.

"Febbraio 1986: al vertice di Parigi, la Francia, per bocca di François Mitterand, si dichiara disposta a consultare la Germania federale a proposito dell'impiego delle sue armi pre-strategiche sul territorio tedesco occidentale. Con una doppia eccezione: che essa, tenuto conto della rapidità propria di un eventuale impiego di queste armi in Europa, abbia il tempo materiale di preavvertire i suoi alleati, e che la decisione finale resta nelle sole mani del presidente francese, che non la delega ad alcun altro.

"Ottobre 1987: la Francia, per bocca di Mitterand, ad Augustsburg, e poi ad Aquisgrana, precisa come nulla possa far ritenere che l'avvertimento ultimo, fornito dalla minaccia delle sue armi nucleari, e lanciato contro il potenziale avversario, debba necessariamente essere condotto sul territorio tedesco. La dissuasione francese consiste nella capacità che un paese nucleare ha di colpire direttamente il territorio dell'aggressore, e non quello del proprio alleato tedesco.

"In circa 18 mesi, il capo dello stato francese ha fornito e

reso pubbliche, a suo modo, due garanzie, che discendono dalla logica degli accordi Ailleret-Lemnitzer (1967) e Valentin-Ferber (1974), nonché degli accordi ulteriori (1978) tra la I Armata francese e il comando delle forze alleate del Centro Europa, in Germania.

“Questi testi restano segreti, ma in certo qual modo Mitterrand ne fa scorgere un lembo. Nella speranza, senza dubbio, che in tal modo egli potrebbe calmare le preoccupazioni di una larga parte della popolazione tedesca, angosciata dal timore che il fulmine nucleare francese possa inopinatamente abbattersi su di essa.

“Cosa affermano questi testi? Molto schematicamente essi stabiliscono che la I Armata francese, e cioè essenzialmente due corpi d'armata attestati sulle due sponde del Reno, e la Forza Aerea Tattica (FATAC), che li appoggia con aerei normalmente dislocati in Francia, potrebbero intervenire (qualora ne ricevessero l'ordine dal Presidente) ben al di là delle loro attuali zone di guarnigione del tempo di pace, a fianco degli alleati, assieme con quelle armi prestrategiche che sono loro organicamente attribuite, anche se esse sono, oggi come oggi, immagazzinate all'interno dell'Esagono, per ragioni di sicurezza nazionale.

“Un tale principio è stato notoriamente acquisito sin dal 1974, e sono state prestabilite tutte le procedure militari per applicarlo. La I Armata e la FATAC, quando entrano in azione, formano un tutt'uno con le armi nucleari prestrategiche loro assegnate. Sotto l'autorità del capo dello stato, in caso di crisi e, a maggior ragione, in caso di conflitto in Europa, agirebbero in modo tale da poter raggiungere obiettivi militari situati il più possibile ad Est.

“A suo modo, Mitterrand ha dunque ricordato ai tedeschi (i quali da parte loro non ignoravano certo né gli accordi passati, né le regole del gioco), che la politica militare della Francia non è ispirata da Gribouille. Per due ragioni.

“In primo luogo, sin dai primi segnali che annuncino un

conflitto in Europa, perché la Francia si troverebbe nella stessa barca dei suoi alleati, e quindi il suo interesse (sin dal primo squillo di tromba) è quello di schierare le sue forze, ivi incluse le armi nucleari prestrategiche, il più ad Est possibile. La posizione delle unità in tempo di pace non è quella prevista per il tempo di guerra, né è possibile pensare che i francesi resterebbero a braccia incrociate sulle rive del Reno. Al contrario, già le sole manovre preparatorie della I Armata, e i movimenti iniziali della FATAAC, con le loro armi nucleari pre-strategiche, costituiscono un primo segnale inviato all'avversario. La minaccia dell'impiego di queste stesse armi costituirebbe l'avvertimento finale.

“E poi, e questa è la seconda ragione, la Francia non sarebbe conseguente con sé stessa se essa avesse proposto alla Germania di cumulare sul suo territorio sia le distruzioni compiute dalle armi convenzionali che quelle delle armi nucleari. Questo sarebbe il modo migliore per la Francia di offrire le proprie stesse truppe in olocausto per un eventuale ricatto nucleare; senza considerare il fatto che un contrattacco sul territorio devastato di un alleato avrebbe ben poca credibilità.

“Su questo punto preciso delle armi prestrategiche c'è tra i dirigenti francesi una relativa continuità di riflessione, malgrado le apparenze, da alcuni decenni.

“Nel 1971, è il generale De Gaulle che, dopo aver approvato il progetto del sistema Pluton, diceva in sostanza all'allora Capo di Stato Maggiore dell'Esercito, il suo genero Alain de Boissieu: se la Francia dovesse, un giorno, scegliere tra l'arma strategica e l'arma tattica (quella che oggi si chiama arma prestrategica), bisognerebbe piuttosto conservare quest'ultima, perché è più saggio perfezionare ciò che si utilizza prima dell'Apocalisse, che tentare di perfezionare la stessa Apocalisse.

“Dieci anni più tardi, dopo il 1981, è stato Mitterrand che ha ripreso, tra i dossier preparati da Valéry Giscard d'Estaing,

senza che a quell'epoca fosse poi stato possibile prendere una decisione, il progetto di una versione a più lunga gittata del missile terra-terra Hadès e il varo definitivo del programma, studiato all'epoca del suo predecessore, di un Mirage 2000 con missile nucleari aria-terra Asmp.

“Due sistemi d'arma anti-forze, che potrebbero far pensare ad una inutile duplicazione. Ma il primo, il missile Hadès, che rimpiazzerà il Pluton, è veramente ognitempo. Il secondo, il Mirage 2000-N, ha il vantaggio di poter andare più lontano ancora e, di poter succedere ai Mirage IV, grazie a un missile super-Asmp che ancora è solo alla fase di concezione.

“Ecco dunque ricordate, in terra tedesca, dal capo delle forze armate francesi, le grandi linee dell'impegno militare della Francia, a fianco dei suoi vicini e sul suolo europeo.

“Sin dall'inizio del conflitto, come da tempo prestabilito e grazie alla loro mobilità, le armi nucleari prestrategiche francesi, sia terrestri che aeree, appoggeranno massicciamente la I Armata o i due Corpi d'Armata separatamente. I missili Hadès, che hanno bisogno di sistemi di trasmissione sicuri e di mezzi per individuare a distanza i loro bersagli, sarebbero utilmente raggruppati in una sola grande unità, diversamente dai missili Pluton che sono integrati ai Corpi d'Armata.

“Gli aerei della FATAc, da parte loro, attaccherebbero l'avversario più in profondità. Il Presidente della Repubblica, ove decidesse di ordinare l'impiego (nucleare), non darebbe delle autorizzazioni per ogni colpo successivo: egli potrebbe decidere di consentire il tiro di svariate “salve” di un certo numero di colpi, all'interno di un periodo di tempo accuratamente prefissato.

“Ma un tale schema potrebbe perdere di coerenza per i mutamenti che saranno indotti sul teatro europeo dal ritiro

dei missili intermedi americani e sovietici. E, in simili circostanze, potrebbe la Francia prendere l'iniziativa di lanciare l'idea di una tappa intermedia della dissuasione, tipica dell'Europa e tale che possa convincere i tedeschi?

“Il dibattito attuale è tutto qui, e Mitterrand si è ben guardato dall'affrontarlo oltre-Reno. Un dibattito molto silenzioso, per non dire segreto, tra tedeschi, francesi e anche britannici, che verte sul punto di sapere se esistano dei sistemi d'arma (come l'ASMP francese, o il suo successore, il super-ASMP, lanciato sul secondo scaglione avversario; l'Hadès francese, o una sua versione a più lunga gittata; il missile francese S 4, o un modello mobile che ne potrebbe derivare?) e se esistano dei sistemi di sicurezza (una doppia chiave sullo stesso vettore e sulla testata esplosiva?), che potrebbero un giorno servire di base per la costruzione di una tappa nucleare intermedia della dissuasione europea.

“Il dibattito è delicato da orchestrare in pubblico. L'ombra dell'opzione “triplo zero” (la soppressione in Europa dei sistemi nucleari da 0 a 500 km.) pesa sulla prospettiva di una dissuasione autonoma del “pilastro europeo” della Alleanza Atlantica. L'eventuale dotazione di testate neutroniche, per i missili francesi Hadès, dopo il 1992, è un'altra ombra, causata dal timore che i tedeschi hanno per le possibili conseguenze di una tale arma.

“Lo stesso Mitterrand non ha certo contribuito a chiarire il problema, quando ha paragonato la carica neutronica (un'arma termonucleare miniaturizzata) a un proiettile d'artiglieria. Un paragone stupefacente per un uomo che tiene tanto a mantenere la distinzione tra le armi convenzionali e le armi nucleari, sulle quali ultime egli esercita il suo controllo”.

A queste informazioni è infine necessario aggiungere come la costituzione e i piani d'impiego della FAR (Force d'Action Rapide) francese già prevedano una possibile partecipazione

francese alla difesa avanzata.

Come notazione conclusiva di questo esame dei rapporti franco-tedeschi, possiamo notare come l'attenzione francese verso la Germania si sia regolarmente accentuata ogni qual volta a Parigi si temeva che Bonn si avvicinasse troppo all'Unione Sovietica, in genere nel quadro del processo di distensione. Da questo punto di vista, in realtà, non sembra che la Francia si opponga alla integrazione atlantica della Germania, quanto che essa si preoccupi quando tale integrazione non le sembra più garantire un sufficiente grado di "tenuta" del governo di Bonn.

Questa preoccupazione francese si è intrecciata con l'ostpolitik tedesca in modo vario: le iniziative del cancelliere Kiesinger e di Brandt verso l'Est coincisero con il rifiuto tedesco di partecipare ad una Unione franco-tedesca, proposta in quello stesso momento (non a caso) da De Gaulle: la percezione tedesca era infatti che una tale Unione avrebbe avuto il doppio effetto negativo di isolare la Germania dagli altri partner occidentali e di rendergli più difficile i rapporti con l'Est.

Tuttavia negli anni successivi la politica francese ha finito col trovare un crescente accomodamento con l'Alleanza Atlantica (sia politico che militare) e lo stesso rapporto con la Germania federale divenne più una "alleanza nella Alleanza" che un possibile schema alternativo alla NATO. È da qui che bisogna partire per costruire il futuro, evitando se possibile il formarsi di una nuova "sindrome francese", sia nella Francia stessa che nelle percezioni della Germania e degli altri alleati NATO, ma sfruttando invece quanto di largamente positivo c'è nello sviluppo dei rapporti franco-tedeschi nel campo della sicurezza e della difesa.

Su questa base politica, resa meno "antagonista" dal contemporaneo rilancio dell'UEO, dal riavvicinamento "dottrinale" e politico della Francia alla NATO, e dal gran parlare della necessità di sviluppare un "pilastro" europeo, si sono moltiplicate iniziative di tipo bilaterale, specialmente nel campo della

sicurezza. Tali iniziative sono in genere di importanza limitata e settoriale (da un punto di vista operativo), ma potrebbero costituire la base per ulteriori sviluppi di maggiore importanza, se venissero lentamente assunte anche a livello multilaterale.

Questa ad esempio sembra essere la nuova convinzione del governo italiano, definita con chiarezza dal Presidente del consiglio De Mita in una successiva serie di incontri avuti da lui stesso o dal governo, dapprima a Bruxelles, subito dopo il suo insediamento, e poi a livello bilaterale con i tedeschi occidentali e con i francesi (oltre che con gli spagnoli, i britannici e naturalmente anche gli americani). A parte la conferma di alcuni accordi di cooperazione già esistenti (come ad esempio quelli relativi al Mediterraneo occidentale, tra le Marine militari di Francia, Spagna e Italia, o l'accordo per lo sviluppo del satellite da osservazione Hélios, con gli stessi partners), il discorso si è in qualche modo allargato, ad esempio nell'incontro al massimo livello con il governo tedesco, impostando un dialogo bilaterale di grande respiro, non solo sui temi politici della sicurezza, ma anche su quelli operativi e militari, tra rappresentanti dei due Stati maggiori.

Altre forze politiche italiane si sono espressi in tal senso, ad esempio i socialisti, per bocca del loro segretario Craxi, sin da un convegno internazionale svoltosi a Bruxelles nel novembre 1987, quando l'esponente socialista si è dichiarato a favore della istituzione di un *Consiglio di Difesa* europeo, sviluppato insieme da iniziative bilaterali (come il Consiglio franco-tedesco) e da iniziative multilaterali (come l'UEO e il Consiglio Europeo della CE). Tale proposta, ancora piuttosto vaga sul piano istituzionale, è stata peraltro ripresa anche dal governo De Mita, nella sua piattaforma programmatica.

La cosa ha particolare rilievo proprio nell'ambito della politica italiana, che sino ad allora aveva fortemente esitato, non solo tra via bilaterale e via multilaterale (sottolineandone più le contraddizioni e l'opposizione, che la possibile composizione in un unico programma politico), ma anche sulle stesse iniziative di difesa.

La politica italiana di difesa e sicurezza in effetti si è tradizionalmente incentrata, in questo dopoguerra, sull'alleanza con gli americani e la partecipazione alla NATO. Da un punto di vista essenzialmente politico, a questa prospettiva si aggiungeva l'altra di una ricerca continua di forme di integrazione europea, senza peraltro approfondirne, dopo il fallimento della CED, gli aspetti militari e di sicurezza (nel cui ambito, al contrario, si avvertiva piuttosto la rinascita di una tendenza più "nazionalista" che europea). Nel complesso si trattava di una politica relativamente passiva ed attendista, in cui l'Italia poteva anche prendersi alcune responsabilità di rilievo (come alla fine degli anni '50, quando installò sul suo territorio, senza clamore alcuno, dei missili nucleari a medio raggio americani, puntati contro l'URSS, che vennero ritirati, sempre senza clamore alcuno, dopo la crisi di Cuba del 1962), senza però impegnare per questo la sua politica estera e di sicurezza alla ricerca di un ruolo "autonomo" o persino specifico. Semmai, a quell'epoca, le uniche tentazioni di "diversità" venivano da alcuni ambienti favorevoli a tentare una sorta di "avventura atomica" nazionale, e da ambienti (per lo più legati all'industria petrolifera e alla sinistra democristiana) che cercavano di dare un accento più "mediterraneo" agli orientamenti della politica estera italiana: ma si trattava di posizioni di minoranza, prive della necessaria forza sia interna che internazionale.

Un mutamento di maggior rilievo si è cominciato a delineare nel 1979. Il "primo atto" della presenza internazionale dell'Italia si conclude in bellezza nel 1978, alla fine del periodo della cosiddetta solidarietà internazionale, con la approvazione da parte del Parlamento di mozioni unitarie sulla politica estera, che sanciscono il consenso generale di tutti i partiti dell'arco costituzionale, comunisti inclusi, sulle grandi scelte storiche degli anni quaranta: l'Alleanza Atlantica e l'Europa. Tale consenso era stato preparato dal mutamento di linea del partito socialista, avvenuto già all'inizio degli anni sessanta, dalla distensione, dalla ratifica, a stragrande maggioranza, del Trattato di non proliferazione. Si subito dopo quello che potremmo chiamare il "secondo

atto" della presenza internazionale dell'Italia che è scandito dalle seguenti date:

- a. luglio 1979: invio di un piccolo contingente armato in Libano, per partecipare al contingente armato delle Nazioni Unite;
- b. settembre 1979: estensione a Malta di una garanzia di neutralità;
- c. novembre/dicembre 1979: accettazione della installazione degli euromissili sul territorio italiano;
- d. marzo 1982: invio di un gruppo navale nel Golfo di Aqaba, per partecipare alla forza multinazionale di garanzia degli accordi di Camp David, per quel che riguarda il Sinai;
- e. agosto 1982: invio a due riprese di contingenti militari a Beirut;
- f. agosto 1984: invio di quattro unità navali a Suez, per lo sminamento dell'area;
- g. settembre 1987: invio di un gruppo navale nel Golfo Persico, per lo sminamento dell'area e la tutela della libertà di navigazione delle navi italiane.

Nel 1978-79 si definisce anche più chiaramente il ruolo internazionale dell'Italia, sia con l'adesione di quest'ultima al Sistema Monetario Europeo (dicembre 1978), sia con la fine della esclusione italiana dai vertici occidentali "a quattro": l'ultimo di questo tipo è proprio nel 1979 quello della Guadalupa, dove viene decisa l'installazione degli euromissili che però di fatto finisce per dipendere da una decisione italiana, cui è legata anche l'accettazione della Germania federale.

Nel 1980 l'Italia, al vertice di Venezia, si fa promotrice di una posizione politica comune sul Medio Oriente. Il maggior ruolo italiano viene infine sanzionato dal Vertice a sette di Tokio, nel 1985, con l'inclusione del nostro paese (sia pure ancora con formule ambigue, che si chiariranno meglio successivamente) nel gruppo dei paesi che si assumono il compito di governare

l'equilibrio del sistema monetario internazionale.

In questi anni dunque si comincia a delineare una presenza internazionale dell'Italia che comporta una politica estera più complessa di quella del passato. Questa politica non è più basata sul solo "consenso" dei gruppi presenti in Parlamento, bensì su decisioni precise e assunzioni di responsabilità da parte del governo, che vedono spesso la decisa opposizione comunista e persino di settori "irenici" del mondo cattolico.

Le forze armate alleggeriscono e ristrutturano le loro forze di terra, accrescendone la meccanizzazione e la mobilità (con la costituzione di una forza di pronto intervento), e modernizzandole tecnologicamente. In campo navale, il varo della prima mini-portaerei italiana, e la decisione di presentare un disegno di legge per la creazione di una Aviazione di Marina, costituisce un ulteriore spartiacque. In campo aeronautico, oltre a una spinta modernizzazione basata su aerei di coproduzione europea (Tornado ed EFA), si annuncia una ulteriore evoluzione con la progettata acquisizione di aerei radar e di comando e controllo, nonché di aerei per il rifornimento in volo, che dovrebbero "allungare" il braccio della difesa aerea italiana. Un nuovo disegno di legge infine prevede una ristrutturazione degli alti comandi che accresce il ruolo del Capo di Stato Maggiore della Difesa e del Segretario Generale della Difesa sui capi delle singole Forze Armate, ponendo le premesse per una più seria programmazione interforze.

L'evoluzione è anche marcata da più difficili momenti di "gestione delle crisi" internazionali che, in almeno due casi (Sigonella prima e il bombardamento americano sulla Libia poi) complicano notevolmente i rapporti bilaterali italiani con l'alleato americano.

Alla fine del 1987, tutte queste evoluzioni erano giunte a un difficile momento di svolta, legato alle prospettive future della sicurezza europea. Ed è qui che si gioca invece la "nuova immagine" dell'Italia. In un certo senso, il quadro politico

interno sembra avere un qualche parallelo con il 1949, quando venne al pettine il nodo della Alleanza Atlantica, ed anche oggi, come allora, si delineano divisioni tra maggioranza e opposizione, nonché all'interno del principale partito di maggioranza, la Democrazia Cristiana.

La differenza principale, rispetto al 1949, è nel carattere della scelta da compiere. Nell'immediato dopoguerra infatti si trattava essenzialmente di allearsi con gli USA per garantire definitivamente l'integrazione dell'Italia nel sistema occidentale. Oggi questo non è più seriamente rimesso in discussione, ma si delinea una scelta tra un rapporto essenzialmente bilaterale con gli USA, da parte di una Italia sostanzialmente nazionalista e orientata in senso "mediterraneo" e un rapporto di maggiore integrazione con i maggiori partner europei, anche nel campo della difesa. E gli schieramenti vedono da un lato la maggioranza dei comunisti e una parte dei democristiani, e dall'altro il resto delle forze di governo, appoggiate da una minoranza ragguardevole dei democristiani.

In pratica, la programmazione della Difesa italiana potrebbe indifferentemente appoggiare l'una o l'altra soluzione: la maggiore efficienza tecnica e il "braccio più lungo" delle nostre Forze Armate infatti potrebbe conciliarsi sia con la scelta mediterranea che con quella europea, e sarebbe necessario in ambedue i casi. Misure di carattere protezionistico, nella politica industriale della difesa e nella politica degli approvvigionamenti, favoriscono piuttosto la scelta nazionale. Le coproduzioni, la politica della ricerca e dello sviluppo, la prospettiva di un "mercato unico interno europeo" previsto per la fine del 1992 (sulla base di quanto statuito dall'Atto Unico di Lussemburgo del 1985), favoriscono piuttosto l'altra scelta.

L'elemento determinante potrebbe però rivelarsi, in ultima analisi, il problema del rapporto con gli americani. In ambedue i casi esso è considerato essenziale, ma la scelta nazionalista tende evidentemente ad accrescerne il peso (puntando su una più

decisa bilateralizzazione dei rapporti con gli USA), mentre quella europea si situa nel solco di una progressiva assunzione di responsabilità in proprio, per la difesa e la sicurezza del continente. È chiara comunque nelle affermazioni di molti responsabili politici italiani la consapevolezza del rischio di essere emarginati dall'Europa, "mediterraneizzati", e quindi costretti a dipendere più esplicitamente dai rapporti con il solo alleato americano. Tutto il dibattito sull'accettazione dello spostamento in Italia della base dei cacciabombardieri americani F-16, attualmente in Spagna, è stato condotto sul filo di questo dilemma, risolto momentaneamente con il ricorso a una decisione collettiva della NATO, che impegna gli altri alleati europei assieme all'Italia e agli USA, ma comunque pronto a risvegliarsi qualora il processo di "concentrazione" della presenza americana nel Mediterraneo in Italia dovesse continuare (come fanno pensare, ad esempio alcuni sviluppi del negoziato sulle basi in corso tra Atene e Washington).

In questo quadro, diventa molto importante definire quale sia la collocazione dell'Italia nell'assetto delle cooperazioni, non solo multilaterali, ma soprattutto bilaterali, tra Francia e Germania (la "brigata mista") o tra Francia e Gran Bretagna (la possibilità di una limitata cooperazione nel campo nucleare).

È peraltro difficile immaginare che una concentrazione bilaterale centrata attorno alla sola Francia possa fare molti passi avanti. È vero che a Parigi si parla di una sorta di schema stellare della sicurezza europea, francocentrico, imperniato su una serie di "patti" tra Francia e Gran Bretagna, Francia e Germania, Francia e Italia (per il Mediterraneo), Francia e Spagna, magari leggermente irrobustito sia dall'assenso americano, sia da alcuni altri accordi bilaterali tra Gran Bretagna e Germania e tra Italia e Spagna. Ma un tale schema ha due punti di grave debolezza: uno è nella forza e determinazione del suo stesso perno centrale, la Francia, e un altro è nella sua mancanza di prospettive politiche di più ampio respiro, di un "progetto", chiaramente percepibile, e attorno a cui coagulare il consenso delle popolazioni europee.

Non è detto però che questa evoluzione sia solo negativa: molto dipende dalle scelte che faranno l'Italia e la Germania. Il perno francese infatti è certamente un elemento indispensabile di ogni costruzione europea (si può anzi tranquillamente affermare che ne deve essere in certo modo il "centro"), ma non ha né la forza né la capacità politica sufficienti per gestire un nuovo "ordine" europeo non integrato. Di questo, a Parigi, sembrano rendersi conto, per cui, alla prospettiva di una strada più "europea", centrata in particolare sull'UEO (se non altro come soluzione ponte, verso una più completa integrazione europea che dovrebbe centrarsi, logicamente, attorno alla Comunità Europea): ma la scelta dell'uno o dell'altro modello è in pratica lasciata agli alleati, e in particolare alle reazioni della Germania e dell'Italia.

D. COOPERAZIONE MULTILATERALE NEGLI ARMAMENTI (NATO E IEPEG)

Tutto sembra spingere nel senso di una maggiore collaborazione tra gli europei, nel campo degli armamenti convenzionali, per evitare che la razionalizzazione del mercato porti comunque a un intensificarsi (del resto già in atto) di rapporti bilaterali tra industrie americane e industrie europee, in cui queste ultime sono regolarmente viste in funzione subordinata, di acquirenti di tecnologia.

Nei prossimi anni, secondo l'Atto unico europeo, la CE dovrebbe arrivare alla creazione di un vero e proprio mercato interno europeo unificato. In una tale prospettiva le attuali barriere protezionistiche, che dividono ferreamente i diversi mercati nazionali degli armamenti diverranno antistoriche ed assurde, e contrasteranno pesantemente con la prospettiva di una razionalizzazione e rafforzamento delle industrie europee a fronte della concorrenza internazionale. Questo processo, d'altro canto, sarà reso ancora più urgente e necessario dalla possibile crisi del mercato internazionale delle armi.

Il problema più grave dell'industria europea degli armamenti,

oggi, è quello di essere sin troppo dipendente dal mercato delle esportazioni, che rappresentano circa il 60% del fatturato complessivo della industria italiana, che è la più dipendente, ma anche il 41% di quella della Gran Bretagna e il 36% di quella della Francia. Per di più tali esportazioni si dirigono per oltre il 90% verso il Terzo Mondo (per il 55% circa verso i paesi OPEC): la crisi finanziaria di tali paesi non è certo tale da alimentare la speranza di grosse commesse.

La situazione attuale sta lentamente spingendo l'industria degli armamenti europei fuori dal mercato. In realtà, tra il 1875 e il 1983 (secondo dati raccolti dall'UEO) la crescita media annua dell'industria europea degli armamenti si è mantenuta a un ritmo sensibilmente più alto della crescita del PIL (+5%, rispetto a +2,2%). Tuttavia questa crescita è stata finanziata solo parzialmente dall'aumento delle spese per la difesa dei paesi europei (+2,3%), e in maggior misura dall'aumento delle esportazioni (+6%). Se consideriamo che nello stesso tempo i paesi europei hanno anche accresciuto le loro importazioni di materiali militari (a un ritmo del 5,5% l'anno), soprattutto dagli USA, il quadro complessivo è abbastanza chiaro: l'industria europea resta competitiva soprattutto nel Terzo Mondo, dove riesce ancora ad esportare, mentre i paesi europei comprano crescentemente alta tecnologia militare dall'estero. Il risultato di questa tendenza è che, nel 1983, la Francia ha esportato il 36,5% della sua produzione di armamenti, la Gran Bretagna il 34%, l'Olanda il 45,3%, il Belgio il 65% e l'Italia il 59,2%. Unica eccezione, ancora per quell'anno, la Germania federale con il 9,7%: ma anche questo paese sta ora rapidamente entrando nel mercato della esportazione di armi, dopo anni di auto-limitazioni dovute a precise direttive politiche. Senza le esportazioni, le deboli e superprotette industrie europee della difesa non sarebbe quindi in grado di sopravvivere.

Queste esportazioni si fanno però sempre più difficili, impopolari e pericolose.

Difficili: perché le superpotenze offrono prodotti sempre più

s sofisticati e concorrenziali e perché altri paesi meno industrializzati (come la Cina, il Brasile, la Corea del Sud, eccetera) offrono prodotti analoghi a prezzi stracciati, e perché gli stessi paesi acquirenti vogliono sviluppare una loro capacità indigena di produzione di armamenti (esempio Arabia Saudita), o hanno problemi di standardizzazione degli acquisti con i loro alleati, che complicano ulteriormente i problemi europei (ad esempio: i sauditi e i loro alleati del Golfo hanno acquistato ognuno diversi cacciabombardieri, facendo contenti sia gli europei del consorzio Tornado, sia i francesi di Dassault, sia gli americani; tuttavia queste scelte disparate vengono ora ritenute un errore, perché il risultato è che i loro mezzi non sono interoperabili; la scelta saudita di accrescere il numero dei Tornado, scartando i concorrenti americani, favorisce gli europei, ma comunque sottolinea la esistenza del problema di fondo).

Impopolari: perché le opinioni europee non vedono certo con favore il mercantilismo sin troppo spinto di certe industrie e di certi mediatori, e portano all'approvazione di leggi restrittive.

Pericolose infine: perché i paesi del terzo mondo, sempre più spesso e sempre più volentieri, sono propensi a rivoltare l'uso di questi armi contro gli interessi dei paesi che gliele hanno vendute.

Questo in pratica significa accelerare il passaggio dalla attuale fase di coproduzioni ad hoc su progetti singoli (regolati dalla legge del *juste retour*) e delle produzioni su licenza, alla fase di coproduzioni su larga scala per larghi progetti e famiglie d'arma, arrivando a vere e proprie divisioni del lavoro, specializzazioni e potenzialmente anche raggruppamenti e razionalizzazioni tra le industrie europee, e alla creazione di un mercato europeo di dimensioni continentali che possa in qualche modo fungere da dimensione alternativa a quella di parte almeno delle esportazioni, permettendo altresì migliori economie di scala, migliore programmazione e un più razionale finanziamento delle spese di ricerca e sviluppo (che in Europa, in questo settore, sono particolarmente deboli).

Nel 1974 si constatò l'esistenza in Europa di 23 diverse famiglie di velivoli da combattimento, di 7 famiglie di carri armati, di 22 famiglie di armi anticarro. La situazione purtroppo non è molto mutata.

Altrettanto e anche peggio avviene negli altri settori, da quelli navali a quelli terrestri, missilistici, elettronici, eccetera.

D'altro canto la stessa cooperazione europea è organizzata in modo estremamente confuso e pieno di duplicazioni. In ambito NATO, ad esempio, è stata istituita la pratica della "gara internazionale", una forma di acquisizione che però non ha avuto grandi sviluppi pratici. Dopo il 1975 si è quindi proceduto alla ricerca di formule di "standardizzazione" degli armamenti europei e americani che tuttavia hanno avuto un successo limitato, e al meglio hanno esaltato alcune caratteristiche più limitate di "interoperabilità" tra diverse famiglie di armamenti nazionali.

Gli USA, da parte loro, hanno proposto agli europei tre diversi tipi di cooperazione internazionale. La prima prevede sistemi di *acquisto diretto* di materiali attraverso protocolli bilaterali che comprendano opportune *compensazioni*. È una formula molto efficace ed economica, che tuttavia accresce la dipendenza tecnologica ed industriale europea dagli USA.

La seconda strada è quella della *doppia produzione*, che prevede l'apertura di seconde linee di produzione su licenza. Questa strada ha gli stessi difetti della precedente, ma almeno ha avuto il vantaggio storico di aiutare la lenta ricostituzione di molte industrie nazionali europee. Tuttavia ha anche creato industrie la cui dimensione economica è insufficiente a una loro vita autonoma perfettamente giustificabile. Inoltre i costi di produzione su licenza sono relativamente alti.

La terza strada è quella della *cooperazione per famiglie d'armi*, che implica una ripartizione del lavoro a cominciare dalla fase di ricerca e sviluppo e l'affidamento a ciascun polo industriale della

progettazione e realizzazione di differenti sistemi complementari della stessa categoria o "famiglia". È una strada apparentemente interessante che tuttavia è fortemente influenzata dal diverso peso iniziale dei partner impegnati nella cooperazione.

La cooperazione intereuropea potrebbe utilmente fare concorrenza a questi schemi proposti e attuati dagli USA solo se riuscisse anch'essa ad abbattere i suoi costi. È molto difficile paragonare tra loro i costi di sistemi d'arma diversi, ma in generale è opinione comune che, rispetto all'acquisto diretto, il costo di un velivolo sviluppato congiuntamente da più paesi aumentati in media di circa il 25%, mentre aumenta di oltre il 30-35% per il paese che ricorre alla produzione su licenza. Il maggior costo dipenderebbe da vari fattori, tra i quali spicca il meccanismo della divisione del lavoro (reso complesso e inefficiente dalla applicazione del principio del *juste retour*). Per abbattere i costi della cooperazione è dunque necessario arrivare a formulare più razionali di suddivisione del lavoro e di finanziamento: in pratica, impostare il passaggio della cooperazione tra industrie nazionali alla cooperazione e competizione industriale nell'ambito di un unico mercato europeo.

Questo sviluppo europeo più coordinato e integrato andrà però visto in parallelo con l'altro discorso del *burden-sharing*, a dimensione euro-americana, di cui abbiamo già parlato in precedenza. Molte iniziative americane tendono a favorire una razionalizzazione del mercato europeo che non escluda le industrie americane, offrendo in cambio partecipazioni finanziarie, acquisti compensativi e soprattutto la prospettiva di un eccesso europeo a tecnologie sviluppate dagli americani. Tali schemi sono stati favoriti da appositi iniziative legislative del Congresso, e vengono rivisti annualmente da un rapporto del Segretario alla Difesa americano al Congresso.

Benché quindi esista certo un problema di concorrenza tra europei e americani e di difesa del mercato interno europeo, anche per consentirne uno sviluppo più integrato, è anche evidente come gli USA tenderanno a giudicare questi sviluppi in

chiave atlantica, *mescolando assieme il problema politico-strategico della presenza americana in Europa e quello industriale di una migliore two-ways street.*

Siamo comunque ancora lontani dall'obiettivo di un mercato europeo integrato degli armamenti, o anche solo di una effettiva collaborazione multilaterale su larga scala. Una rapida scorsa alle istituzioni internazionali che si occupano di tale problema in Europa occidentale, non è certo incoraggiante.

Nella NATO, a livello atlantico, con partecipazione degli USA e del Canada, opera (senza la Francia) la *Conferenza dei Direttori Nazionali degli Armamenti - CNAD*, che mantiene un collegamento con le industrie attraverso il *Gruppo delle Industrie NATO per la Difesa - NIAG*. I risultati raggiunti dal CNAD sono però modesti: le suddivisioni, le differenze e gli egoismi nazionali rimangono intatti. Teoricamente il CNAD opera sulla base di direttive impostate dal *Comitato Militare - MC*, della NATO (che a sua volta dipende dal *Comitato di Pianificazione per la Difesa - DPC*, e cioè il Consiglio Atlantico riunito a livello dei Ministri della Difesa e loro rappresentanti): questa sequela di comitati tuttavia non è mai seriamente in grado, e in fondo non ha neanche l'ambizione, di superare e integrare le diverse concezioni strategiche, militari ed industriali nazionali.

La NATO dispone anche dell'*Ufficio Militare di Standardizzazione - MAS*, la cui attività concreta si è però incentrata, come abbiamo già detto, in direzione di una crescente "interoperabilità" dei difformi sistemi d'arma nazionali. Attualmente i lavori del MAS si occupano essenzialmente di problemi procedurali.

A livello esecutivo, sempre nella NATO, esiste l'*Organizzazione di Manutenzione e Approvvigionamento - NAMS*, che è l'unico vero esempio di organizzazione integrata in ambito NATO, e si occupa di logistica e infrastrutture. Non funziona molto efficacemente nella Regione Meridionale della Alleanza, data la concentrazione dell'attenzione e dei depositi nella Regione Centrale.

Questi stessi organismi sono praticamente replicati, tra alleati europei, a livello di *EUROGRUPPO*, costituito nella NATO nel 1968 (a cui non partecipa la Francia). Esso si riunisce informalmente a livello dei ministri ed ha alcuni sottogruppi di supporto. Tra questi, *EUROLONGTERM* è incaricato di elaborare e armonizzare i concetti operativi delle forze europee della NATO: un compito teoricamente molto importante per poter arrivare a una vera integrazione del mercato, ma in realtà ancora ben lungi dall'essere completato.

Un altro sottogruppo è l'*EURONAD*, che è un po' il corrispettivo europeo del CNAD. Tuttavia questo gruppo, sin dal 1976, è stato praticamente esautorato nelle sue funzioni da un nuovo organismo, esterno alla NATO, a cui partecipa anche la Francia: il *Gruppo Europeo Indipendente di Programmazione - IEPG*. EURONAD si limita a riferire ai ministri dell'*EUROGRUPPO* sui lavori dell'*IEPG*, provocando in pratica un ulteriore (e probabilmente inutile) lavoro cartaceo.

L'*IEPG* tuttavia rimane un gruppo di lavoro eminentemente tecnico (anche se a volte si riunisce a livello di Sottosegretari di Stato), con tutti i limiti del caso. Anch'esso, come il CNAD, ha un suo collegamento con l'industria della difesa attraverso un apposito *Gruppo Europeo delle Industrie per la Difesa - EDIG*. L'*IEPG* si vuole un gruppo estremamente pragmatico e concreto ed è a sua volta strutturato in tre gruppi di commissioni: quelle relative al coordinamento di "gruppi esplorativi" su sistemi d'arma futuri, quelle relative al coordinamento di gruppi su cui già esistono specifici progetti, e quelle relative alle procedure e agli aspetti economici della difesa. Il suo pragmatismo è però anche un limite, perché ha sinora impedito la formulazione di obiettivi di lungo termine: molte difficoltà, spesso insormontabili, sono ad esempio derivate semplicemente dai diversi calendari nazionali per la sostituzione dei mezzi obsoleti. Manca inoltre all'*IEPG* quella dimensione più politica e programmatica che viene affrontata (ancora solo molto teoricamente) dall'*EUROPROGRAM*.

Un recente sviluppo, cui abbiamo già accennato, è stata la costituzione, da parte del CNAD, poi ratificata dai ministri nell'ambito del Consiglio Atlantico, del nuovo *Sistema di Pianificazione degli Armamenti Convenzionali - CAPS*. Il CAPS raccoglie tutti i paesi alleati, inclusa la Francia, ed ha quindi il vantaggio, rispetto all'IEPG, di potersi giovare direttamente dei servizi della NATO, di poter collaborare con USA e Canada, e di raccogliere nello stesso tempo tutti i paesi dell'EUROGRUPPO. Questo nuovo sistema, tutto da sperimentare, dovrebbe intanto funzionare per un periodo "di prova" di tre anni, e stabilire i bisogni complessivi di armamento dell'Alleanza per i prossimi 10-15 anni. Anche questo sistema tuttavia è ben lungi dall'essere pienamente soddisfacente: esso crea una istituzione comune per un dialogo tra tutte le parti interessate, ma resta il fatto che i singoli paesi partecipanti al CAPS sono completamente liberi di continuare a stabilire le loro priorità e orientare i loro bilanci, secondo i loro programmi e le loro scelte nazionali: gli stessi obiettivi comuni, stabiliti dal CAPS, non saranno in realtà altro che la sommatoria dei bisogni stabiliti singolarmente dai vari stati membri. È quindi ben difficile pensare che in tal modo, e per tale strada, possa scaturire il necessario salto di qualità.

Esiste quindi il *FINABEL*, comitato di coordinamento dei Capi di Stato Maggiore degli Eserciti dei paesi membri dell'UEO. A detta dei partecipanti esso costituisce una fonte di notevole valore per la definizione dei requisiti operativi degli armamenti terrestri. La sua utilità è tuttavia ridotta, perché limitata alle sole forze di terra.

Il Parlamento Europeo si è varie volte occupato di questi problemi, proponendo soluzioni interessanti. Il rapporto Klep-sch, del 1978, ipotizzava la costituzione di una *Agenzia Europea per gli Armamenti*, strutturata su quattro diversi piani: uno politico-decisionale (IEPG a livello ministeriale), uno direttivo (IEPG a livello dei Direttori Nazionali degli Armamenti, DNA), uno gestionale (Uffici progetto) e l'ultimo esecutivo (aggregazioni di industrie).

Nel 1983, il rapporto Fergusson ha avanzato quattro proposte:

1. l'attribuzione alla prima commissione dell'IEPG delle funzioni di *Ufficio Europeo per le Analisi* nel settore della difesa
2. l'approvazione delle direttive concernenti il mercato interno della Comunità Europea, per eliminare tutti gli ostacoli al commercio degli armamenti
3. la sostituzione della collaborazione bilaterale tra singoli paesi europei e USA (organizzata nell'ambito di specifici Memorandum of Understanding, MoU) una collaborazione collettiva Comunità-USA
4. lo sviluppo, coordinato dall'IEPG, di specifiche linee duplici di produzione Europa-USA.

Il progetto Spinelli, del 1984, insisteva sulla politica comune europea nel campo della sicurezza (ma soprattutto sugli aspetti politico-economici) e prevedeva l'ampliamento delle attività di cooperazione sulla produzione di armamenti e la vendita di armi a paesi terzi, nonché la possibilità di trasferire la politica di difesa alla competenza esclusiva dell'Unione Europea, qualora proposto dagli organi costituzionali della stessa.

L'Atto unico europeo ha formalizzato l'impegno dei governi a completare il *Mercato Unificato Interno*, MUI, entro il 1992, e a potenziare la *Cooperazione Politica Europea - CPE*, tra l'altro con la costituzione di un suo *Segretariato*: essa si occuperà anche degli aspetti politici ed economici della sicurezza (e ha già più volte concordato posizioni comuni nei confronti del terrorismo internazionale).

Effetti positivi per la cooperazione europea in questo campo potranno derivare da ulteriori sviluppi del *Sistema Monetario Europeo - SME*, che rendano più facile per le holding finanziarie europee l'esercizio della loro funzione di capigruppo di imprese multinazionali per la produzione di beni e servizi ad elevata tecnologia, favorendo la costituzione di veri e propri consorzi

europei deputati alla realizzazione di programmi comuni.

Un ruolo altrettanto importante è quello dell'Atto Unico, e in particolar del MUI di cui si prevede il completamento per il 1992. Uno "spazio economico senza frontiere" dovrà evidentemente fare piazza pulita delle varie forme di barriere "non tariffarie" escogitate dai paesi europei per eludere la "tariffa doganale unica" del 1958. Ciò significa tra l'altro (secondo il Libro Bianco presentato dalla Commissione al Consiglio Europeo, nel giugno 1985), la eliminazione delle barriere "fisiche", come le dogane infraeuropee, di quelle "tecniche", tra cui la libertà di accesso agli appalti pubblici, e di quelle "fiscali". Tutto ciò avrà effetti commerciali ma anche industriali e di gestione imprenditoriale e dovrà in pratica mutare totalmente l'azione governativa dei singoli stati, che si troveranno privi dei loro tradizionali strumenti di intervento diretto e protezionistico sui loro mercati interni. Ciò dovrebbe rivoluzionare in larga misura le stesse competenze ministeriali condizionanti le scelte delle aziende nazionali, incluse quelle nazionalizzate o a partecipazione pubblica, e dovrebbe verosimilmente accrescere il ruolo della Commissione Europea.

La *Associazione Europea di Interesse Economico* dovrebbe anche facilitare le imprese nazionali a intraprendere congiuntamente, su base europea, attività specifiche, mentre è da prevedere una apposita *Politica Industriale Comunitaria* che potenzi la spesa pubblica comunitaria, con particolare riguardo al sostegno della ricerca industriale, e tenga nel debito conto il più generale fenomeno di internazionalizzazione delle strutture produttive, in atto in tutto il mondo industrializzato.

Nello stesso tempo è anche ragionevole supporre che, se questo processo andrà avanti, la Comunità dovrà anche sviluppare un regime comunitario antimonopolio, regolato dalla Commissione (e per il rispetto delle norme sulla concentrazione delle spese fissate dall'art. 66 della CECA).

Tutto questo non può non avere effetti diretti ed importanti sul

mercato degli armamenti, visto che sarebbe assurdo e antistorico (e certamente contrario alla logica industriale e finanziaria oltre che a quella amministrativa) concepire un mercato unificato "civile" e la permanenza di mercati nazionali altamente protetti in campo militare.

Nel 1987, il Gruppo Indipendente Europeo dei Programmi (IEPG), che riunisce tutti i paesi dell'Alleanza Atlantica per promuovere la cooperazione nel settore degli armamenti, ha esaminato il "rapporto Vredeling", che avanza una serie di proposte per accrescere la competitività di questo settore dell'industria europea. Tra l'altro, il rapporto Vredeling sottolinea l'urgenza di abbattere le barriere protezionistiche che ancora oggi dividono questo mercato in Europa, e quindi di accrescere sia le integrazioni industriali che la competitività dei settori di alta tecnologia.

Purtroppo, l'IEPG non ha avuto la capacità o il coraggio di adottare il "rapporto Vredeling", e ha invece incaricato i Direttori Nazionali degli Armamenti di approfondire la questione, senza immediate decisioni.

Il rapporto Vredeling, in realtà, non elimina del tutto la struttura protezionistica attuale. Ad esempio, oltre a prevedere ritenute essenziali, mantiene anche il "juste retour", ma propone di applicarlo a) a una ampia serie di progetti nel loro complesso e b) nel corso di un lungo periodo di tempo (più che annuale, forse quinquennale). Gli industriali dovrebbero accettare una quota di rischio (modello simile a quello Eureka). Il problema chiave è quello di standardizzare i "requirements", le specifiche nazionali dei sistemi d'arma: un ruolo anche per il CEN (European Committee for Standardization) e il CENELEC (European Committee for Electrotechnical Standardization), sempre in ambito CEE. Cercare di rompere il collegamento vizioso tra amministrazione pubblica e industriali (forse puntando su questi ultimi o almeno su alcuni di essi?). Non si tratta quindi di qualcosa di "rivoluzionario" come quello che era stato proposto nel 1978 dal "Rapporto Klepsch", per il Parlamento Europeo.

ma di una semplice tattica dei "piccoli passi".

Molto importante sembra essere la "chiave" della tecnologia sia militare che civile: su prodotti o componenti "strategiche" per qualsiasi programma futuro, con finanziamenti di R&S non astronomici (passare in 5 anni da 5 a 500 milioni di ECU era la proposta Vredeling): possibile una forte collaborazione con programmi analoghi della Comunità (ad esempio i "nuovi materiali" e BRITE). Libera circolazione delle informazioni tecnico scientifica e sviluppo delle tecnologie e dei sistemi "a monte" delle loro eventuali applicazioni, sono la chiave per un programma europeo di successo in questo campo: ad esempio attualmente persino nell'ESA, circa il 95% dei progetti può avere applicazioni che sono indifferentemente sia militari che civili...

Tutto questo fiorire di iniziative parte dalla semplice constatazione che la difesa europea, per compiere il necessario salto di qualità che le permetta di bilanciare l'URSS senza un ricorso immediato all'ombrello nucleare americano, dovrà accrescere la sua integrazione, razionalizzando le spese e diminuendo i costi grazie ad una accresciuta concorrenza e all'ingrandirsi del mercato interno, oppure dovrà aumentare a dismisura i singoli bilanci nazionali della difesa. La prima soluzione è difficile, ma la seconda sembra del tutto impossibile.

D'altro canto la scarsità delle decisioni prese a livello *pubblico* deve fare i conti con i grandi mutamenti in atto a livello *privato*, in campo industriale e finanziario: anche in assenza di chiare direttive infatti, le grandi industrie europee hanno intrapreso un rapido processo di trasformazione. Questi sembrano essere i punti salienti:

- a. cambia la sostanza della cooperazione internazionale nel settore della difesa, da una prassi che vedeva soprattutto *cooperazioni ad hoc su singoli progetti*, per la costruzione di singoli sistemi d'arma, a nuovi *rapporti strutturali di fusione e raggruppamento industriale*, con scambi di pacchetti

azionari e/o la pianificazione di intere famiglie di sistemi d'arma e dei loro successori; si formano insomma delle grandi multinazionali europee, collegate in vario modo con le grandi imprese americane e giapponesi;

b. il mercato degli armamenti, un tempo dominato e definito dalla *domanda* e cioè dalle richieste e dalle specifiche elaborate dagli Stati Maggiori, nonché dall'ampiezza delle risorse messe a disposizione dai singoli stati, all'interno di un mercato nazionale sostanzialmente *chiuso, protetto e controllato*, viene oggi influenzato in modo sempre più determinante dalla *offerta* assicurata dai nuovi grandi gruppi industriali, dalle loro autonome capacità di ricerca e dalla loro abilità nel garantirsi una necessaria quota di *auto-finanziamento*, sul mercato internazionale, onde abbassare i costi;

c. lo stesso prodotto finale, che un tempo aveva *caratteristiche uniche e specialistiche*, che era cioè un prodotto solo "militare", diviene ora, *specie a livello della componentistica*, un prodotto misto *civile-militare*, mentre cresce l'importanza delle sinergie tra prodotti militari e prodotti civili;

d. i mercati europei degli armamenti, attualmente fortemente caratterizzati nel senso della chiusura nazionale, si aprivano a collaborazioni ad hoc guidate dal *principio del juste retour*; oggi invece sembrano avviarci verso un mercato integrato di dimensioni quanto meno continentali, in cui vige una maggiore *libertà di concorrenza*;

e. mentre fino a pochi anni or sono il finanziamento del surplus produttivo, tipico delle industrie della difesa (per ragioni di sicurezza nazionale) veniva *finanziato massimamente dalle esportazioni*, attualmente la contrazione del mercato internazionale e la crescente concorrenza da parte di produttori a basso costo dei paesi del Terzo Mondo, spingono le industrie a tentare di *finanziare tale sovraccapacità produttiva attraverso leggi ad hoc e/o crescenti finanziamenti di Ricerca e Sviluppo*.

E. ALCUNE CONCLUSIONI: LA NECESSITÀ DI UN SISTEMA DECISIONALE

Come abbiamo notato anche all'inizio di questo capitolo, una analisi più dettagliata degli ambiti istituzionali della cooperazione europea nel campo della difesa e della sicurezza non permette di distinguere chiaramente e quindi di *scegliere* tra questi diversi ambiti in modo netto.

La realtà è che tutti questi diversi ambiti sono tra loro collegati, sia politicamente che operativamente. Una analisi del percorso dei "dossier" relativi alla cooperazione degli armamenti ad esempio, mostra come gli stessi problemi, e letteralmente gli stessi dossier, riescono a percorrere una via complessa e tortuosa attraverso quasi tutti questi ambiti: ciò complica il processo di decisione, lo rallenta, e nello stesso tempo contribuisce alla confusione generale.

Il fatto è che tutti fanno un po' tutto, e gli stessi ministri e gli stessi funzionari (o le stesse industrie) partecipano ai fori istituzionali più diversi, ponendo alla fin fine gli stessi problemi, senza mai trovare il luogo della decisione. Manca il "vertice" del processo, mentre si è allargato a dismisura il suo livello mediano di concertazione e consultazione.

I tentativi fatti di sviluppare un tale vertice hanno soprattutto elevato il livello decisionale. Questa è stata l'esperienza della CE con la istituzionalizzazione del Consiglio Europeo dei capi di stato e di governo (e la stessa cosa è accaduta a livello macro-economico e di governo globale con la periodicizzazione dei Vertici a Sette). Ma i vertici (di cui ormai si comincia a fare uso anche a livello UEO, a conferma di un trend che sembra divenire inarrestabile), non possono sostituirsi in toto a un meccanismo più complesso e articolato di presa delle decisioni. Tale meccanismo esiste nella CE (Commissione e Consiglio dei Ministri, con l'assistenza del Comitato dei Rappresentanti Permanenti e del Segretariato della CPE), anche se non sempre funziona come dovrebbe e tende a delegare troppe decisioni al

massimo livello del Consiglio Europeo. Esso esiste in qualche modo nella Alleanza Atlantica, specialmente a livello militare, grazie alla esistenza dei Comandi integrati e al peso determinante della presenza americana, ma anche qui non sembra funzionare pienamente né nel Segretariato né nei molteplici comitati esistenti a livello atlantico ed europeo. Non esiste negli altri organismi, anche se la creazione del Gruppo Speciale all'interno dell'UEO potrebbe costituirne un embrione, a livello intergovernativo.

Peraltro, nella misura in cui esso esiste, esso, con l'eccezione della Commissione della CE (che è una struttura multilaterale con caratteristiche sopranazionali), fa perno su alcune strutture decisionali di livello ministeriale dei singoli stati nazionali. In particolare fa perno sui Direttori degli affari politici dei ministeri degli Esteri, sugli Stati Maggiori della difesa e, in qualche caso, sui Direttori nazionali degli armamenti. Ciò ripercuote a livello internazionale problemi esistenti a livello nazionale. Così ad esempio è noto come in genere, a livello nazionale, gli Stati Maggiori della difesa non hanno un controllo pieno (o addirittura non hanno alcun vero controllo) sugli Stati Maggiori delle singole Forze Armate, e gli stessi Direttori nazionali degli armamenti devono fare i conti con il potere determinante degli Stati Maggiori dei singoli servizi. Allo stesso modo i Direttori degli affari politici dei ministeri degli Esteri debbono fare i conti con un processo decisionale interno che non li mette certo al di sopra dei loro pari grado degli altri ministeri. Questo problema è in qualche modo affrontato solo nel caso della CE grazie al fatto che il Comitato dei rappresentanti permanenti di questa istituzione ha una dimensione interministeriale, e che sistemi di coordinamento interministeriale, o veri e propri ministri delegati per il coordinamento delle politiche comunitarie, esistono un po' in tutti i maggiori paesi europei. Ma crea problemi anche in quell'ambito.

Il vantaggio dei meccanismi dei Vertici risiede in buona parte nella maggiore autorità *interna* che i capi dell'esecutivo hanno sul

complesso della attività di governo. La creazione di "rappresentanti personali" dei capi dell'esecutivo (che, nel caso dei Vertici a Sette, vengono chiamati "sherpa", o portatori), e che si servono in genere della rete già prestabilita di comunicazioni tra ministeri degli Esteri, ha in qualche modo rafforzato questa struttura, ma ne ha anche accentuato il "verticismo", e quindi la tendenza a non decidere su questioni di dettaglio, per concentrarsi piuttosto sui "grandi temi" politici.

Il successo o l'insuccesso del processo di integrazione europea sembra quindi risiedere, in ultima analisi, oltre che dalla volontà politica generale dei singoli governi, dalla effettiva capacità di sviluppare un meccanismo decisionale "di livello mediano", che sia effettivamente europeo nella sua natura, e che superi i problemi attuali. Da questo punto di vista l'integrazione Esteri-Difesa che sembra si stia realizzando all'UEO è un punto importante, purché vada oltre le attuali riunioni "ad hoc" e si sviluppi in un meccanismo decisionale permanente (ad esempio secondo le linee della proposta tedesca di riforma del Consiglio permanente dell'UEO, da noi prima citate).

Tuttavia bisogna anche sottolineare i limiti di una cooperazione che resti solo e unicamente intergovernativa. La esistenza di diversi interessi e percezioni nazionali è un fatto scontato, che tuttavia può divenire paralizzante, e può profittare della esistenza di molte strade alternative di consultazione (nell'UEO, nella NATO, nell'EUROGRUPPO, nella CPE, nella CE, bilaterali, eccetera), per paralizzare o sfumare ogni decisione. La concorrenza tra istituzioni è un altro problema che va nella stessa direzione.

La soluzione a questo problema, da un punto di vista teorico, è duplice. Da un lato si tratta di *unificare* gli ambiti istituzionali, e dall'altro tratta di sviluppare e potenziare le competenze *sovrnazionali* di un organo di decisione europeo che parli in nome degli interessi comuni. Questo è lo schema della CE, ed è anche quello che ha registrato maggiori successi. Tuttavia è

anche lo schema che incontra maggiori resistenze. Il problema non è quello di negarlo o di superarlo, ma di avvicinarsi ad esso con una strategia che raccolga il massimo di possibilità di successo.

L'ex-Segretario generale dell'UEO, ambasciatore Cahen, sostiene che questa strada è quella dei "piccoli passi" e di una convergenza di lungo periodo tra UEO e CE, che si realizzerà solo in un tempo futuro, ma che ha comunque il vantaggio di evitare una contrapposizione traumatica tra costruzione europea e Alleanza Atlantica. La Commissione della Ce non si oppone a tale analisi, ma sostiene che tale strada può essere percorsa *in parallelo* anche dalla CE, allargando il meccanismo della cooperazione europea e la prospettiva del Mercato unico del 1992 anche al settore degli armamenti, collegando più strettamente IEPG e CE. La cosa non sembra dispiacere, in linea di principio, anche all'IEPG, che ha sottolineato, nel rapporto Vredeling, le interazioni necessarie tra CE e iniziative di cooperazione degli armamenti. Ma è evidente come un mercato degli armamenti richieda anche un coordinamento strategico e di dottrine operative, quale può avvenire solo in ambito NATO e EUROGRUPPO, e magari nella UEO. Da parte nazionale si sottolinea come tutto questo può venire preparato e facilitato da migliori accordi bilaterali tra alcuni paesi "chiave" su problemi della difesa e della sicurezza. Gli USA sottolineano l'esigenza di non dividere artificialmente il mercato e la politica della sicurezza, e pur non opponendosi all'idea di un "pilastro europeo", vorrebbero che esso avesse sin dall'inizio una sua politica di tipo "atlantico".

Tutte queste posizioni hanno qualcosa di giusto, e tutte possono essere perseguite anche in parallelo. Il rischio è che in questo modo si perpetui il balletto dei parallelismi istituzionali e dei meccanismi di ritardo automatico delle decisioni.

Il problema sembra essere quindi quello di proseguire nel "parallelismo" e negli "approfondimenti" dei vari ambiti istitu-

zionali, così come empiricamente possibile, aggiungendo però a tutto questo un necessario *salto qualitativo* di tipo politico, che operi una *scelta preferenziale e indicativa*, per il *breve e medio termine*, che costituisca il luogo di *decisione preferenziale* e possibilmente anche *ultimo*, per le questioni di politica e di sicurezza. Di questo parleremo nel prossimo capitolo, esaminando alcune alternative di integrazione militare europea.

V. MODELLI DI INTEGRAZIONE: FATTIBILITÀ, PROBABILITÀ E CONVENIENZA

L'esame dei modelli di integrazione europea, che includano anche la sicurezza e la difesa, parte da un "catalogo" formale delle varie possibilità, per esaminarne poi le caratteristiche, la fattibilità e le effettive probabilità di sua realizzazione, e infine la convenienza.

I "modelli" sono necessariamente astratti, ma al loro interno tenteremo di volta in volta di individuare le loro possibili specificazioni concrete (collegamento con le istituzioni esistenti, da noi esaminate nel capitolo 4, nonché rapporto con i modelli generali di inserimento dell'Europa nel sistema internazionale e di rispondenza con i grandi problemi politici occidentali, da noi esaminati nei capitoli precedenti, e in particolare nei capitoli 2 e 3).

Tutta la nostra analisi è basata sulle premesse definite nel capitolo 2, per cui ci riferiremo alla possibilità di una "Europa attore", tralasciando le alternative della "Europa aperta" e della "fortezza Europa".

Tali "modelli" della integrazione europea sono così schematizzati:

1. Modello confederale, fortemente istituzionalizzato: esempio CED
 - a. Attraverso la CE (Atto Unico e CPE)
 - b. Attraverso l'UEO
 - c. Attraverso una istituzione nuova e ad hoc: Assemblea costituente europea
2. Modello multinazionale, poco istituzionalizzato: esempio Consiglio di difesa europeo o EUROGRUPPO
 - a. Egemonico/globale: sotto leadership americana (NATO)
 - b. Egemonico/regionale: sotto leadership europea singola (modello multi-bilaterale alla francese o del direttorio)

o collettiva (modello UEO)

Le vie per arrivare a questi risultati possono essere anch'esse divise in varie "formule":

3. Formula del primato politico: modello CPE
 - a. Attraverso la CPE e lo sviluppo di "politiche regionali" e di "personalità internazionale dell'Europa"
 - b. Attraverso l'UEO, l'unificazione delle dottrine, il crisis management e l'out of area
 - c. Attraverso una "personalità europea" nei grandi negoziati di Arms Control
4. Formula funzionale con prevalenza operativo/militare: modello NATO e pilastro europeo
 - a. Attraverso la CE (Parlamento Europeo)
 - b. Attraverso l'UEO
 - c. Attraverso la NATO/EUROGRUPPO
 - d. Per vie bi- e multi-bilaterali: aggregazioni subregionali per missioni operative, ovvero (o anche), aggregazioni funzionali per specifiche missioni (ad esempio ricognizione/intelligence, comando e controllo, eccetera)
5. Formula funzionale con prevalenza economico/industriale: esempio IEPG
 - a. Nella dimensione Atto Unico (mercato interno unificato europeo)
 - b. Nell'UEO
 - c. Nell'ambito NATO ed EUROGRUPPO
 - d. Nell'IEPG
 - e. Attraverso cooperazione multilaterali e bilaterali ad hoc, o elaborate in sistemi politici di cooperazione sistematica (accordi franco-tedeschi; accordi italo-tedeschi; eccetera)

Sono possibili varie combinazioni all'interno dei "modelli" e tra le "formule" da noi tipizzate, che colleghino le diverse ipotesi che abbiamo così "schematizzato".

Una matrice analitica, composta dai modelli 1 e 2 e dalle formule 3 4 e 5, serve ad analizzare le congruità interne a questo sistema. Esso dovrà poi venir valutato nel suo merito specifico, per dedurne le scelte militari e strategiche più coerenti ai nostri fini.

Sarà infine opportuno confrontare tali schemi con i possibili limiti politici ed economici (bilancio della Difesa).

Qui di seguito esemplifichiamo una possibile matrice di interazione tra modelli e formule:

Modelli di Europa attore
(schema delle risponderenze tra formule e modelli: 40 massima, 20 media, 10 minima)

	Modelli Confederali			Modelli Multinazionali	
	1a	1b	1c	2a	2b
Formule:					
primato/politico					
3a	40	20	30	10	10
3b	30	40	30	15	20
3c	30	40	30	20	20
funzionale/militare					
4a	40	20	20	15	40
4b	20	40	20	20	40
4c	15	20	15	40	20
4d	10	20	15	20	40
funzionale/economica					
5a	20	20	10	20	40
5b	10	20	10	20	40
5c	10	15	10	40	15
5d	15	15	10	15	20
5e	10	15	15	40	40

Dobbiamo ripetere che queste valutazioni

- sono basate su considerazioni soggettive (come opinabili sono le percentuali di congruità da noi attribuite)
- prendono in considerazione solo alcune "funzioni" tra le molte ipotizzabili, e non considerano l'importante fattore delle possibili *interazioni* tra varie funzioni

- non indicano la effettiva probabilità storica che l'uno o l'altro modello si realizzi.

Il modello con le probabilità più alte è semplicemente quello che ci appare come più coerente con le premesse analitiche da noi poste.

Calcolando un livello massimo teorico di coerenza per i modelli pari a 480 punti, il livello minimo superiore al 50% è di 245 punti. Per quel che riguarda invece le formule o strategie da seguire, calcolando un livello massimo teorico di coerenza di 200 punti, il livello minimo superiore al 50% è di 105 punti.

Comunque, *a fini meramente analitici e non previsionali*, queste somme stabiliscono la seguente *gerarchia teorica dei modelli integrativi (alla luce delle formule integrative date)*:

Il Modello 2b, "Multinazionale, poco istituzionalizzato, egemonico-regionale, sotto leadership europea singola o collettiva", totalizza 345 punti (+100 rispetto al livello attraverso l'UEO", detiene un buon secondo posto con 285 punti (+40).

Il Modello 2a, "Multinazionale, poco istituzionalizzato, egemonico-globale, sotto leadership americana", raggiunge il livello di 265 punti (+20).

Il Modello 1a, "Confederale, fortemente istituzionalizzato, attraverso la CE", raggiunge il livello 250 (+5).

Il Modello 1c, "Confederale, fortemente istituzionalizzato, attraverso una nuova istituzione ad hoc, Assemblea Costituente" raggiunge solo i 215 punti (-30).

Tre modelli, il 2b, l'1b e il 2a, raggiungono più del 50% con un massimo del 60%, piuttosto ravvicinati e con accettabili percentuali di congruità. Un modello, l'1a, raggiunge una buona percentuale, che tuttavia è solo marginalmente al di sopra della media del 50%. Un modello resta ben al di sotto del 50%, l'1c.

Applicando lo stesso ragionamento alle varie strategie, o formule, prescelte per la attuazione dei vari modelli, quelle che raccolgono le maggiori probabilità, e sono quindi in media più

congruenti con l'insieme dei modelli proposti, sono nell'ordine le seguenti:

- 3c: lo sviluppo di una personalità europea nei grandi negoziati di Arms Control e nei negoziati internazionali che riguardano la sicurezza 140 (+35 rispetto alla sufficienza);
- 4b: l'UEO, nell'ottica di potenziarne le funzioni operativo-militari 140 (+35);
- 3b: l'UEO, con l'obiettivo di unificare le dottrine militari, sviluppare capacità di crisis management, specie fuori area, nell'ottica di potenziare la personalità politica europea 135 (+30);
- 4a: la Comunità Europea, nell'ottica dello sviluppo di una sua maggiore competenza nel campo della sicurezza 135 (+30);

Altre ipotesi (5a, 5e, 3a, 4c e 4d) raccolgono punteggi "medi", tra 120 (+15) e 105 (= alla sufficienza). Le ipotesi operative che raccolgono punteggi inferiori alla sufficienza sono: 5c (uno sviluppo di capacità economico/industriali a partire dalla NATO-EUROGRUPPO) con 90 (-15), 5b (come sopra, ma a partire dall'UEO) con 100 (-5), 5d (come sopra, ma a partire dall'IEPG) con 75 (-30).

Volendo trarre qualche indicazione da questa tabella:

A. Vi è una "preferenza" per i modelli poco istituzionalizzati (in cui cioè i governi nazionali europei mantengono un loro ruolo importante, e forse determinante). Il modello confederale che raccoglie la percentuale più alta di "congruità" è quello a partire dall'UEO: una struttura ponte che non ha caratteristiche sovranazionali e che quindi, in qualche misura, conferma la tendenza precedente. Il modello CE raccoglie meno del 50% dei punti di congruità: è quindi teoricamente difficile da realizzare per le strade che abbiamo individuato.

B. D'altro canto le vie che raccolgono una più alta percentuale di punti sono anch'esse congruenti con quanto abbiamo detto in precedenza. La combinazione di più vie o formule dovrebbe assicurare congruità vicine al 100% purché siano tra loro convergenti.

C. Le opzioni operative che hanno un maggior livello di congruità con gli obiettivi proposti sono di carattere politico/militare, e non economico. Al contrario, tre delle possibili vie economico/funzionali, che puntano allo sviluppo prioritario di un polo industriale europeo della difesa, sperando che da esso si sviluppino anche una identità europea di sicurezza, sono anche quelle che hanno raccolto il più basso numero di punti di congruità. In genere, nessuna delle opzioni proposte in questo gruppo rientra tra quelle che hanno superato di molto la media (la più alta, 5e, che prevede di percorrere questa strada attraverso la CE, raccoglie solo 120 punti). Al contrario, opzioni politiche (sviluppo di una identità politica europea nel campo della sicurezza e della difesa) e opzioni funzionali di carattere operativo/militare (sviluppo progressivo di una integrazione operativa in campo militare, unificazione delle dottrine, eccetera) si alternano tra loro e raggiungono il maggior punteggio.

Resta da fare la prova del nove: come si situano le vie a più alta probabilità nei confronti dei modelli?

Il modello 2b è congruente al 100% con 4a, 4b, 4d, 5a, 5b e 5e.

Il modello 1b è congruente al 100% con 3b, 3c, e 4b.

Il modello 2a è congruente al 100% con 5c, 5e e 4b.

Il modello 1a è congruente al 100% con 3a e 4a e al 75% con 3b e 3c.

Il modello 1c è congruente al 75% con 3a, 3b e 3c.

Di converso, i modelli preferiti (75-100% di congruità) delle vie che abbiamo visto essere le più congruenti sono:

per la via 3c: 1b (100%), 1a (75%) e 1c (75%)

per la via 4b: 1b (100%) e 2b (100%)
per la via 3b: 1b (100%), 1a (75%) e 1c (75%)
per la via 4a: 1a (100%) e 2b (100%)

Applicando un punteggio di "preferenza" pari a +10 ad ogni modello e ad ogni strada così individuata, e in parallelo un punteggio negativo (-10) ai modelli e alle strade che invece risultano meno congruenti rispetto alle scelte preferenziali, la congruenza teorica massima per i modelli passerebbe a 610 punti (sufficienza pari a 310) e per le strategie a 300 punti (sufficienza a 155 punti). In tal caso i nostri calcoli verrebbero così a modificarsi:

per quel che riguarda i modelli di integrazione: il 2b è l'unico a mantenere la sufficienza con 405 punti (+95); 1b passa a 295 (-15) assieme a 2a; la si colloca a 250 (-55) e 1c resta a 245 (-60);

per quel che riguarda le formule, o vie di attuazione dei vari modelli, la via 3c sale a 170 punti (+15 rispetto alla sufficienza), la via 3b passa a 165 (+10), la via 4b totalizza 160 punti (+5) e la via 4a passa a 155 punti, esattamente sulla sufficienza. Nessuna delle altre vie supera la sufficienza.

Sulla base di questa controprova, aumenta in percentuale l'importanza del modello 1b e diminuisce quella del modello 2b, assieme al modello 2a, ma il modello 2b resta anche l'unico a mantenere in ogni condizione la sufficienza. Per quel che riguarda le vie o formule di attuazione, si registra una maggiore importanza di 3c, 4b e 3b e una diminuzione di 4a.

Quindi il modello preferenziale rimane quello multinazionale poco istituzionalizzato, ma rimane una certa preferenza alternativa (anche se a più bassa percentuale di congruenza e quindi di più difficile realizzazione) per un modello più istituzionalizzato, con cooperazione militare a partire dall'UEO. Al di sotto della sufficienza si situa anche il modello multinazionale europeo a

egemonia singola nazionale o con direttorio, che così avvicina molto (come congruità) al modello confederale centrato attorno alla Comunità.

Volendo essere più realisti del re, se ammettessimo che la cosiddetta strada CPE (integrazione politica a partire dal meccanismo della cooperazione politica comunitaria) è in realtà più vicina al modello multinazionale che a quello confederale, ciò potrebbe accrescere la simbiosi tra il modello CE (1a) e il modello di Europa del direttorio (2b), accrescendone d'altro canto anche le percentuali di congruità. È questa una ipotesi che meriterà qualche ulteriore riflessione in sede di analisi.

Le strategie che più promettono di portare risultati sono quelle politiche (che puntano allo sviluppo di una identità europea nel campo della sicurezza, con alcuni problemi per quel che riguarda la CE) in congiunzione stretta però con lo sviluppo delle cooperazioni operativo-militari in ambito UEO.

VI. LO SCENARIO EUROPEO DOPO LA CADUTA DEL MURO

La situazione è in grande mutamento:

1. Prospettiva di unificazione della Germania a breve scadenza - un PIL tra i 1350 e i 1450 miliardi di dollari, 1.175.000 soldati, quasi 8.200 carri armati, 1.320 pezzi di artiglieria pesante, 800 MRL, 3.200 AIFV, 5.200 APC, 1.600 carri leggeri, 1.200 pezzi di artiglieria pesante semovente, 4.300 sistemi missilistici anticarro, 500 cannoni anticarro, 1.700 mortai pesanti, 2.700 cannoni antiaerei, circa 1.200 sistemi missilistici antiaerei dell'Esercito, 106 sistemi missilistici terra-terra, circa 850 aerei da combattimento dell'Aeronautica, altri 450 sistemi missilistici antiaerei dell'Aeronautica, eccetera (dati: Military Balance 1989-90)

2. Drastica riduzione, e forse a breve scadenza anche completo ritiro, delle forze sovietiche stanziato nei paesi dell'Europa Orientale - obiettivo immediato, accettato da Gorbaciov, loro riduzione a 195.000 uomini (il Patto, nella zona ATTU, ha già iniziato a ridurre unilateralmente 556.300 uomini, di cui 500.000 sovietici, 12.000 carri armati, di cui 10.000 sovietici, di cui 5.000 dall'Europa orientale, 9.130 pezzi di artiglieria di cui 8.500 sovietici e 930 aerei da combattimento, di cui 800 sovietici) - Prima delle riduzioni l'URSS aveva in Europa Orientale circa 555.000 uomini, concentrati in Germania Orientale, Polonia, Cecoslovacchia e Ungheria, a fronte di circa 326.400 soldati USA, di cui 207.000 circa in Europa Centrale (RFG, Belgio, Olanda) - gli USA si riservano di mantenere altri 30.000 uomini circa al di fuori dell'Europa Centrale (ne hanno attualmente 27.900 in Gran Bretagna, 14.900 in Italia, 20.100 sulla VI Flotta - ma questi non dovrebbero entrare nel computo - 1.600 in Portogallo, 8.600 in Spagna, 4.900 in Turchia, 3.300 in Grecia)

3. Importante riduzione delle forze americane in Germania - si parla di un livello minimo di circa 100.000 uomini - nonché di altre forze della NATO in Germania Occidentale, come quelle canadesi (7.100), francesi (55.400), belghe (26.600), olandesi (5.700) e britanniche (69.700)

4. Grande riduzione delle restanti forze nucleari di teatro, in particolare di quelle basate in Germania Occidentale - nessuna modernizzazione dei sistemi missilistici Lance e loro ritiro entro il 1992/93 - probabile ritiro delle AFAP (artiglieria nucleare) dalla Germania, e forse anche dagli altri teatri europei, entro la stessa data; forte possibilità di un negoziato che concordi una "terza opzione zero" limitata alle forze nucleari americane e sovietiche, con l'esclusione di quelle aeroportate - forti incertezze sul futuro del sistema missilistico terra/terra francese Hadès che dovrebbe entrare adesso in produzione (490 km. di gittata)

A. ALCUNE IPOTESI

Tutto questo fa prevedere un mutamento profondo della situazione strategica in Europa e quindi anche delle alleanze e delle organizzazioni militari ad esse collegate. Si delineano varie ipotesi del tutto alternative rispetto a quelle attuali, e delle altre ipotesi che invece appaiono di tipo evolutivo.

Ecco una possibile lista:

Ipotesi alternative:

1. neutralizzazione della Germania unificata
2. sistema di sicurezza collettiva in Europa, dall'Atlantico agli Urali (creazione di una "soprastruttura" della sicurezza europea)
3. sostituzione delle alleanze (NATO e Patto di Varsavia) con un sistema di sicurezza multilaterale a partire dal quadro della CSCE (Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa)

4. progressivo indebolimento e disgregazione della Alleanza Atlantica e del Patto di Varsavia, senza la creazione di sistemi collettivi alternativi

Ipotesi evolutive:

5. mantenimento della Germania unificata nella NATO, con accordi Est-Ovest (2+4 ?) sullo schieramento delle forze in Germania Orientale (e/o accordi sul livello complessivo e gli armamenti delle FF.AA. tedesche - e/o sulla creazione di zone o fasce geografiche smilitarizzate o a densità militare differenziata)

6. scioglimento o forte diluizione e profonda ristrutturazione della organizzazione militare della Alleanza Atlantica - fine della NATO, ma mantenimento della Alleanza Atlantica come organismo politico euro-americano, sistema di garanzia ultima e organizzazione per il controllo degli accordi di disarmo

7. evoluzione di una identità politica ed economica europea occidentale (a partire dalla Comunità Europea), più integrata di quella attuale, con crescenti aspetti di sicurezza - e/o rafforzamento di esistenti sistemi di cooperazione bilaterale, come quelli tra Francia e Germania

8. evoluzione di una identità integrata europea occidentale nel campo della sicurezza (a partire inizialmente dall'Unione Europea Occidentale) inserita nella Alleanza Atlantica e nella NATO

9. come sopra, ma indipendentemente dalla NATO e a sua sostituzione (pur con il mantenimento della Alleanza Atlantica)

Più incerto, in ogni scenario (inclusi quelli a carattere evolutivo) è il futuro del Patto di Varsavia, per la sua diversa natura politica che lo ha fatto identificare con l'oppressione politica delle popolazioni dell'Europa orientale. Non è tuttavia possibile escludere una sua profonda trasformazione in senso paritario e

multilaterale e quindi anche il mantenimento di un sistema di alleanze di sicurezza tra l'URSS e alcuni paesi dell'Europa Orientale, come in particolare la Polonia. Resta comunque aperta la possibilità di una revisione e del mantenimento degli accordi bilaterali di cooperazione nel campo militare e della sicurezza, esistenti tra l'URSS e i singoli paesi dell'Europa orientale.

Nel complesso quindi un quadro di grande incertezza, aperto a moltissime diverse evoluzioni. Tra le variabili più importanti possiamo rapidamente elencare:

- il futuro della perestrojka (il "punto di rottura" del consenso interno sovietico)
- il futuro dell'Unione Sovietica come stato unitario
- le reazioni orientali e occidentali all'unificazione tedesca
- i nazionalismi e le crisi balcaniche
- il ritmo e l'importanza del processo di integrazione europeo occidentale
- la continuità dell'impegno americano in Europa.

In linea di massima, e sulla base di quanto è possibile ipotizzare oggi, *le ipotesi "alternative" appaiono anche come le meno probabili*, anche se la ipotesi 3 potrebbe realizzarsi parzialmente, arrivando alla conclusione di una serie di accordi multilaterali di sicurezza tra Est ed Ovest in Europa che non sostituiscano le alleanze, o almeno non completamente ma che si sovrappongono ad esse.

Tra *le ipotesi "evolutive"* invece il discorso è più complesso, perché esse *non sono tutte necessariamente in contrasto l'una con l'altra*, ma alcune di esse potrebbero almeno parzialmente coesistere.

In particolare, l'ipotesi 4 sembra essere quella perseguita attualmente dal governo di Bonn, ed è in discussione nei negoziati 2+4 (le due Germanie e le quattro potenze vincitrici della Seconda Guerra Mondiale) di cui è stato annunciato il varo alla Conferenza di Ottawa (febbraio 1990). Tuttavia, almeno da

parte occidentale, sembra esservi una posizione di principio contraria all'idea di fase o zone smilitarizzate, anche se si è disposti ad accettare il principio di un non-dislocamento di truppe NATO nel territorio della Germania Orientale.

L'ipotesi 5 non è chiaramente descritta da nessuno, ma è in qualche modo adombrata dagli accenni ricorrenti a una maggiore "politicizzazione" della Alleanza Atlantica, e ad un suo ruolo crescente nel campo del controllo degli accordi di disarmo. Essa è funzionale ad un ritiro completo o massiccio delle forze americane dall'Europa.

L'ipotesi 6 è sostenuta da una maggioranza dei governi europei occidentali, ma deve oggi fare i conti con la priorità che il governo di Bonn assegna all'unificazione tedesca - anche se lo stesso governo di Bonn si dice favorevole ad una tale evoluzione, secondo tempi ancora non ben definiti. Essa non sembra essere in flagrante contrasto con le due ipotesi precedenti.

L'ipotesi 7 è sostenuta da una minoranza di governi europei (e in particolare dalla Francia, che tuttavia sottolinea soprattutto l'importanza dei suoi accordi bilaterali con la Germania), ma non sembra essere attivamente perseguita, in questo momento, nell'ambito dell'UEO o in altri ambiti. Benché essa possa non essere necessariamente in contraddizione con le ipotesi 4 e 5, tuttavia potrebbero sorgere alcuni problemi aggiuntivi, sia in campo nucleare che per quel che riguarda la libertà di stationamento delle truppe europee all'interno dell'area UEO.

L'ipotesi 8 è oggi fortemente minoritaria e impopolare, potrebbe creare grossi problemi per gli accordi di disarmo, e nel complesso appare come altamente improbabile.

B. IL QUADRO STRATEGICO-MILITARE

Da un punto di vista più strettamente militare, il quadro strategico vede alcune evoluzioni positive e altre evoluzioni negative.

Evoluzioni positive:

1. il "contatto diretto" tra le FF.AA. sovietiche e quelle della NATO, in Europa, tende a diminuire rapidamente e, almeno tendenzialmente, a sparire salvo che ai due fianchi estremi di Nord Est e di Sud Est dello schieramento NATO (Finmark e Caucaso)
2. il Patto di Varsavia sta rinunciando al suo schieramento avanzato in Europa Centrale e sta riducendo le sue forze terrestri al livello di quelle alleate occidentali presenti in Europa. Cala anche il ritmo di produzione degli armamenti in Unione Sovietica, almeno per quel che riguarda i principali sistemi d'arma terrestri
3. vi è una evoluzione "difensiva" delle dottrine delle FF.AA. del Patto di Varsavia che, nel caso di alcuni paesi europei orientali come l'Ungheria, arriva ad ipotizzare dottrine difensive nazionali orientate in modo generica alla difesa di *tutti* i confini, e non solo di quelli ad occidente
4. si delinea una crescente influenza politica e attrazione economica della Comunità Europea e dei paesi occidentali in genere sui paesi dell'Europa Orientale.

Evoluzioni negative:

5. instabilità interna e conflitti nazionalistici in alcuni paesi dell'Europa orientale e in URSS
6. possibili contrasti tra le maggiori potenze economiche occidentali, tendenze protezionistiche, scarsa solidarietà economica internazionale
7. "dividendo della pace": i tagli dei bilanci e delle forze occidentali possono anticipare l'effettivo mutare degli equilibri e sottovalutare i rischi della situazione
8. alcuni sistemi nucleari (successori del Lance, AFAP) e alcuni nuovi sistemi convenzionali (EFA ?) sono in forse; il "differenziale tecnologico" goduto dalle forze della NATO

sino ad oggi potrebbe gravemente ridursi e scomparire

9. incertezze anche sul servizio di leva in molti paesi occidentali (eccessive riduzioni ?)

10. crescita di nuovi tipi di minaccia "da Sud".

È difficile che queste nuove opportunità e questi nuovi problemi vengano percepiti tutti allo stesso modo dai vari paesi europei e dalle superpotenze: al contrario, è possibile che, se non altrimenti condizionati, i vari paesi finiscano per seguire priorità diverse e strategie dissonanti.

C. LA RICERCA DELLA STABILITÀ

Alcune delle condizioni chiave su cui poggia il processo di distensione e di disarmo in Europa sono mutate o sono scomparse nel giro di pochi mesi. Non esiste più, ad esempio, un rapporto simmetrico tra le due alleanze; la stabilità del blocco orientale è definitivamente compromessa; il ritiro dell'URSS dall'Europa Orientale ha ragioni del tutto diverse e non collegate ai negoziati in corso, e sarà probabilmente molto più rapido e completo di quanto i negoziati stessi continuino ancor oggi a prevedere, la frontiera tra Est ed Ovest non esiste più e la stessa Unione Sovietica sta vivendo un difficile periodo di assestamento interno che coinvolge ogni livello del suo sistema, da quello ideologico-politico a quello istituzionale ed economico.

In una tale situazione è difficile immaginare accordi multilaterali o trattati Est-Ovest che siano qualcosa di più di utili *cinture di sicurezza*, necessarie per accompagnare il mutamento e ridurne i rischi, ma incapaci di condizionarne seriamente la direzione.

Ciò fa anche dubitare della tenuta, nel lungo termine, di strumenti concepiti secondo logiche ed esigenze almeno in parte superate. Pensare ad esempio di basare la futura sicurezza europea su un sistema multilaterale di garanzie reciproche (che evolva dalla CSCE - la nostra ipotesi 2), o anche sulla creazione

di una sorta di "soprastruttura" multilaterale che gestisca i nuovi rapporti di forza in Europa, sembra scontare una premessa tutt'altro che certa, e cioè la rapida e definitiva *stabilizzazione* del nuovo quadro europeo ed Est-Ovest.

Ogni sistema di garanzie multilaterali è tanto più stabile e credibile quanto più sono stabili i paesi che lo compongono e i rapporti reciproci di forza tra le parti (a meno che, naturalmente, un tale sistema non sia organizzato attorno a una potenza egemone). In Europa, un tale sistema dovrebbe invece gestire i rapporti reciproci tra due superpotenze nucleari, di cui una oltreoceano e una in piena crisi interna, altre due potenze nucleari in relativo declino, una superpotenza economica in pieno rifiorire e con un grave problema di ridefinizione del suo status internazionale e una miriade di altre potenze con diversi problemi e percezioni interne e internazionali. Pensare che un tale sistema non si frammenti immediatamente in una serie di sotto-alleanze e di sistemi di assicurazione e di contro-assicurazione sembra un esercizio di notevole ottimismo.

Una volta iniziato un tale processo di frammentazione, in cui la politica delle alleanze (nel vecchio e tradizionale senso del termine) abbia preso il sopravvento sulle politiche di integrazione internazionale, è possibile tracciare ogni sorta di scenario negativo, di destabilizzazione ed anche di conflitto.

Non è detto naturalmente che questa sia l'unica ipotesi possibile. Al contrario vi sono già oggi nel nostro sistema elementi che potrebbero inidirezare la sicurezza internazionale ed europea in direzioni di maggiore stabilità.

D. LA MINACCIA DA SUD

Oggi, il centro-Europa sta vivendo un intensissimo periodo di distensione, di evoluzione politica verso la democrazia e di trasformazione economica. Nel giro di pochi mesi un'area che per più di quarant'anni ha visto (in tempo di pace) la massima

concentrazione di forze militari, sta assistendo alla loro rapidissima diminuzione.

Questi importanti sviluppi hanno in qualche modo distratto l'opinione pubblica da ciò che sta avvenendo nell'area del Mediterraneo. Malgrado alcuni fatti positivi, come la prosecuzione della pace tra Egitto e Israele, o la conclusione dell'armistizio tra Iran e Iraq, qui si assiste invece alla prosecuzione di una vera e propria corsa al possesso di armamenti sempre più sofisticati e pericolosi e dalla prosecuzione di complessi conflitti internazionali, alimentati anche dal crescere di fattori interni di destabilizzazione sociale ed economica.

Un quadro sintetico della situazione mediterranea deve sottolineare quanto meno i seguenti punti:

1. La popolazione dei paesi extra-comunitari del Mediterraneo cresce ad un ritmo velocissimo, molto superiore a quello dei paesi della Comunità Europea.

Nel 1985, l'insieme della popolazione della Comunità Europea e dei paesi rivieraschi del Mediterraneo era suddivisa per il 61,5% nella CEE e per il 38,5% negli altri paesi del Mediterraneo (i paesi Mediterranei della CEE rappresentavano il 22,2% del totale). Nel 2000 la CEE scederà al 53,8% e nel 2015 al 47,3% (e i paesi mediterranei della CEE andranno prima al 20% e poi al 18,1%). Nel 2015 quindi 372 milioni di cittadini dei paesi rivieraschi del Mediterraneo si contrapporranno ai 333 milioni della Comunità Europea (compresi i 127 milioni dei paesi mediterranei della Comunità). Quattro paesi in particolare, la Turchia, l'Egitto, l'Algeria e il Marocco, raccoglieranno da soli circa 270 milioni di abitanti. Nel 2000 la popolazione oltre i 65 anni nei paesi della CEE avrà già superato il 18%, mentre negli altri paesi mediterranei sarà inferiore al 6%: tale differenza tende ad accrescersi, anche perché permarrà un divario di circa 10 anni nella aspettativa media di vita nei due gruppi di paesi.

2. Il ritmo di crescita della produzione industriale e agricola dei paesi del Mediterraneo tende invece a diminuire nettamente. Per i paesi a più basso reddito, tra il 1965-80 e il 1980-87, esso è passato in media da quasi il 6% a poco più del 2%, e per i paesi a medio reddito da circa il 6,4% a circa il 3,5%. È diminuita in particolare la crescita del settore dell'industria, passando da un ritmo medio del 6% all'1,9% per i paesi a basso reddito, e dal 5,9% al 3,8% per i paesi a medio reddito.

3. Cresce invece il debito totale esterno dei paesi del Mediterraneo, che nel 1987 arriva quasi a toccare i 200 miliardi di dollari (rispetto ai 120 circa del 1984). Il rapporto tra debito esterno totale e esportazioni totali di beni e servizi, che nel 1984 era circa 160, nel 1987 era salito ad oltre 218.

4. I Balcani, in particolare, sembrano divenire nuovamente uno di punti focali delle nuove possibili crisi, sia perché vi si manifestano gravi conflittualità nazionalistiche, sia per la debolezza e le incertezze del processo di democratizzazione, sia infine per il pesante ritardo e la debolezza economica di molte sue regioni. Vi è una fascia dell'Europa orientale, confinante con l'Europa occidentale e profonda poco più di duecento chilometri, dove si colloca la maggior parte della ricchezza e degli insediamenti industriali di quei paesi. Questa fascia, più facilmente integrabile con le economie forti della Comunità Europea è nettamente distinta dal resto di quell'area, dalla parte più orientale e meridionale di quei paesi, decisamente più povera ed arretrata. Vi è qui un nuovo dualismo, come quello tra il Nord e il Sud dell'Italia, foriero di nuovi conflitti e di nuove crisi, che potrebbero essere accelerate dallo stesso riavvicinamento all'occidente.

5. La Comunità Europea è il principale partner economico e commerciale dei paesi del Mediterraneo. Essa raccoglie quasi il 49% del commercio dei paesi mediterranei e il 30%

di quello dei paesi del Golfo (le percentuali analoghe degli Stati Uniti sono rispettivamente il 10,2% e il 10,3%, e quelle del Giappone sono il 2,8% e il 18,7%). E naturalmente la Comunità è anche l'insieme di paesi che maggiormente investe l'insieme di paesi che maggiormente investe nel Mediterraneo (il flusso di capitali e investimenti pubblici in quest'area da parte dei paesi comunitari, nel periodo 1984-87 ha sfiorato i 14 miliardi di dollari: di gran lunga superiore a quello di qualsiasi altra potenza industrializzata).

6. I principali stati del Medio Oriente accumulano una impressionante quantità di armamenti. L'Egitto, con 441 aerei da combattimento, l'Iraq con 500, Israele con 577, la Libia con 509 e la Siria con 448 possono tranquillamente compararsi con i livelli dei maggiori paesi europei come la Francia (580) la RFG (459), la Gran Bretagna (553) o l'Italia (390). Ancora più impressionanti sono le cifre relative all'armamento terrestre, come i carri armati. Qui i 2.425 carri dell'Egitto, i 4.500 dell'Iraq, i 3.850 di Israele, i 1.800 della Libia e i 4.050 della Siria contrastano in modo evidente con gli analoghi armamenti dell'Europa occidentale, dai 1.340 carri della Francia, ai 4.973 carri della RFG, ai 1.170 della Gran Bretagna e ai 1.720 dell'Italia.

7. Ma il fattore più importante è costituito dal livello tecnologico di questi armamenti. I paesi del Medio Oriente e del Nord Africa dispongono ormai di aerei molto sofisticati, al vertice della tecnologia disponibile, come i cacciabombardieri americani F-15, F-16 e F-18, i sovietici MiG-27, MiG-29 e Su-24, gli europei Tornado, Mirage 2000 e Mirage F-1. Nel campo dei carri, a quelli acquistati direttamente da occidentali e sovietici, questi paesi aggiungono mezzi prodotti direttamente da paesi del Terzo Mondo, di qualità del tutto comparabile, come i Merkava israeliani o gli Osorio brasiliani (acquistati recentemente dall'Arabia Saudita).

8. Lo sviluppo tecnologico degli armamenti nell'area del Mediterraneo ha acquisito una nuova dimensione missilistica, particolarmente minacciosa, poiché questi sistemi, a lunga gittata e di crescente precisione, possono facilmente estendere la portata di guerre locali o regionali oltre i loro confini tradizionali (basti pensare al tentativo libico di colpire l'isola di Lampedusa con due missili balistici, fortunatamente conclusosi senza successo). Alcuni di questi paesi hanno sprattutto missili a raggio medio-breve, come i sistemi Frog-7 o Scud-B, di produzione sovietica (tra i 70 e i 300 km. di raggio d'azione). Altri tuttavia hanno già a disposizione missili a medio-lungo raggio, o ne stanno ricercando attivamente l'acquisizione. Così ad esempio si sospetta che l'Iraq abbia alcuni missili sovietici SS-12 (raggio: 700 km.), e questo paese, assieme con l'Egitto e l'Argentina, sta sviluppando un nuovo missile a medio raggio con una gittata tra gli 800 e i 950 km. L'Arabia Saudita ha acquistato dalla Cina dei missili CSS-2 dalla gittata di 2.500 km., e Israele ha prodotto un missile con una gittata di 1.450 km., il Gerico II (ed ha a sua disposizione un missile utilizzato per l'invio di carichi in orbite extraterrestri, da cui potrebbe essere sviluppato un ordigno bellico di gittata anche molto superiore, lo Shavit). Altri paesi del Terzo Mondo, come il Brasile, l'India e Taiwan hanno a loro volta sviluppato missili a gittata medio-lunga.

9. La tecnologia missilistica è resa più minacciosa dalla crescente proliferazione di armi chimiche e dalla minaccia di una proliferazione nucleare. Si ritiene che, a tutt'oggi, un solo paese di quest'area (Israele) abbia nel suo arsenale alcune testate belliche nucleari, ma altri paesi (come l'Iraq e il Pakistan) tentano di sviluppare capacità analoghe o (secondo alcuni nel caso del Pakistan) lo avrebbero già fatto. Capacità belliche nel campo delle armi chimiche sono invece già esistenti in Iraq e in Iran, in Egitto e probabilmente anche in Libia, se le informazioni americane circa la fabbrica chimica di Rabta rispondono a verità. L'accoppia-

mento tra l'arma chimica o nucleare e il vettore missilistico comporta un gravissimo aggravamento potenziale di ogni conflitto mediterraneo, ne innalza il livello di pericolosità e coinvolge direttamente l'insieme dei paesi della Regione nei rischi dei conflitti locali.

L'insieme di questi fattori non è dunque fatto per rassicurare. Si delinea la necessità di ridefinire i parametri complessivi della politica di sicurezza e di cooperazione europea e italiana, per tenere conto allo stesso tempo delle evoluzioni positive in corso in Europa e dello scenario più oscuro e minaccioso che si annuncia nel Mediterraneo.

In primo luogo è probabile una diminuzione della minaccia esercitata dal Patto di Varsavia alla frontiera di Nord Est, mentre aumentano le preoccupazioni relative alla stabilità complessiva dell'area mediterranea, inclusa quella danubiano-balcanica.

In secondo luogo è necessario guardare con maggiore attenzione agli sviluppi strategico-militari in corso nell'area del Mediterraneo (Medio Oriente e Nord Africa), sia per tenere conto del crescente potenziale demografico di queste popolazioni, ma anche per contrare eventuali minacce "da Sud" rese più pericolose dalla crescita quantitativa, e soprattutto qualitativa, degli armamenti, ivi incluse armi di distruzione di massa (nucleari e/o chimiche) e nuovi vettori a lungo raggio sia missilistici che aerei (e la possibile ripresa della minaccia terroristica).

Nel complesso sembra di poter affermare che il quadro strategico vede il passaggio **da una minaccia di alta intensità ma di probabilità relativamente bassa, ad una minaccia di minore intensità, ma di probabilità più alta.**

Una seconda conclusione che sembra delinarsi è che il ruolo strategico italiano ed europeo sembra destinato ad **accentuare impegni di gestione delle crisi (anche fuori dell'area coperta dal Trattato dell'Atlantico del Nord) rispetto ai più tradizionali impegni difensivi in ambito NATO.**

La terza conclusione, forse la più importante, è che si delinea la necessità di **una politica di sicurezza integrata, che gestisca insieme elementi militari di dissuasione e gestione delle crisi con elementi di carattere economico e sociale.**

E in effetti è soprattutto necessario evitare che l'insieme delle crisi interne ai paesi mediterranei, legate alla loro crescita demografica e ai loro problemi di sviluppo economico, finiscano per accrescere oltre ogni livello di guardia l'instabilità interna di questi stessi paesi, rendendo impossibile ogni tentativo di gestione pacifica dei conflitti latenti.

Non mancano segnali positivi. I Balcani, ad esempio, malgrado la loro attuale instabilità, vedono anch'essi il progressivo affermarsi di sistemi più democratici e l'apertura nei confronti dell'Occidente. Nel mondo arabo, il campo degli estremisti e dei radicali è oggi molto più ristretto di ieri, mentre acquistano peso ed importanza i paesi più moderati e filo-occidentali. La pace tra Israele ed arabi è ancora difficile, ma non è impossibile, ed è certo oggi più vicina di quanto non lo fosse ieri, anche grazie ai mutamenti sopravvenuti nel frattempo nella politica estera sovietica.

Tuttavia tutti questi segnali positivi sono ancora fragili e soprattutto dipendono dalla possibilità di evitare il ritorno in forze, in tutta la regione, di forti fiammate nazionaliste, alimentate dal disordine interno e dall'insufficiente ritmo di sviluppo economico. Lo stesso alto livello degli armamenti è del tutto contraddittorio con le primarie esigenze economico-sociali di questi paesi, ma è coerente con l'aspettativa di una crescente instabilità del quadro interno e internazionale: l'obiettivo dovrebbe essere quello di disinnescare una tale contraddizione, tentando di garantire all'area mediterranea migliori condizioni di sviluppo e più stabili rapporti internazionali, così da isolare e ridurre gli elementi di conflitto.

Un simile programma richiede evidentemente la cooperazione delle due superpotenze, e in particolare l'impegno diretto

americano per avviare il processo di pace tra arabi ed israeliani, ma richiede anche un impegno crescente da parte della Comunità Europea. Si tratta in pratica di mobilitare per il Mediterraneo risorse grosso modo analoghe a quelle che dovranno essere mobilitate per l'Est europeo, secondo una traccia che è già stata indicata dal ministro degli Esteri italiano, De Michelis, che ha anche suggerito una cifra complessiva (per questa regione) di circa 10-15 miliardi di dollari l'anno. Uno sforzo certo considerevole, che tuttavia non eccede lo 0,3% del prodotto interno lordo comunitario, e che comunque dovrebbe essere coordinato e programmato in comune, così da accrescere l'importanza delle sinergie positive.

E. IMPORTANZA E LIMITI DELLA NATO

Uno di questi elementi è rappresentato dalla doppia e inscindibile combinazione Alleanza Atlantica/presenza militare americana in Europa. Come ha più volte notato nei giorni scorsi il Presidente americano Bush, la presenza militare degli USA ha un suo inerente ruolo stabilizzante in Europa, che tende a rassicurare sia gli europei occidentali che quelli orientali di fronte alla portata del mutamento (e forse anche i sovietici).

Bisogna però anche essere consapevoli dei limiti di questa presenza. Essa, ad esempio:

1. può contribuire a ridimensionare la percezione di una nuova "minaccia germanica" sull'Europa, tuttavia non può essere intesa come strumento di "controllo" o di limitazione della sovranità della nuova Germania. Le truppe USA in Germania Occidentale non dipendono da accordi relativi allo speciale "status" di potenza vincitrice, ma da semplici accordi paritari di alleanza, e né la Alleanza Atlantica né gli USA avrebbero alcun titolo per restare in Germania (fatta eccezione per Berlino) se i tedeschi non accettassero volontariamente e non richiedessero tale presenza;
2. la NATO può utilmente svolgere un ruolo Centrale di

consultazione e anche di co-decisione tra americani ed europei occidentali, tuttavia un tale ruolo, reso possibile dalla esistenza del "collante" militare della Alleanza, non può a sua volta sostituirsi ad esso. In altri termini, la NATO funziona egregiamente come perno attorno a cui ruotano le relazioni euro-americane perché esiste un comune interesse europeo ed americano a mantenere in piedi questo sistema di alleanza militare e di sicurezza. Ove quest'ultima dovesse consumarsi ed entrare in crisi, la NATO perderebbe tutta la sua attuale capacità di gestione e riduzione delle divergenze atlantiche;

3. la NATO può utilmente svolgere un ruolo chiave nel controllo degli accordi di disarmo, tuttavia non può sopravvivere alla "scomparsa dell'avversario". In altri termini, la giustificazione principale della NATO, la sua ragion d'essere, è nel fatto che essa, mantenendo una presenza militare continuativa americana in Europa bilancia in qualche modo la presenza geo-strategica sovietica sul continente europeo. Tuttavia questo significa anche che vi è una sostanziale differenza di interessi e quindi anche una potenziale minaccia, tra l'URSS e i paesi europei occidentali. Ove questa differenza di interessi non fosse più riconosciuta, o il sistema politico-strategico europeo dovesse abbandonare le vecchie linee divisorie ideologiche e di sistema politico-economico ancor oggi esistenti, la NATO stessa non avrebbe più modo di esistere come sistema multilaterale e si frantumerebbe in una serie di alleanze bilaterali (con gli USA, ma anche con l'URSS);

4. la NATO infine ha svolto anche un suo utile ruolo di *limitazione della corsa agli armamenti* dei paesi europei occidentali (così come il Patto di Varsavia ha limitato la crescita indiscriminata degli armamenti dei paesi europei orientali). Essa ad esempio ha certamente contribuito ad assicurare il successo, in Europa, della politica di non proliferazione nucleare. È possibile che tale ruolo della

NATO possa continuare anche in futuro, tuttavia esso potrà essere reso molto più difficile ed incerto da una eventuale de-nuclearizzazione delle forze americane in Europa o di interi paesi (come la Germania). In altri termini, la riduzione delle forze nucleari di teatro in Europa deve riuscire a mantenere in vita credibili opzioni di *dissuasione estesa e flessibile* a protezione dell'Europa, per evitare che, col tempo, l'opzione nucleare nazionale dei singoli paesi europei divenga nuovamente attuale.

In conclusione quindi la NATO è e resta uno strumento utile ed indispensabile per garantire la stabilità dell'attuale sistema di sicurezza in Europa, ma non può servire di assicurazione contro il mutamento del quadro politico europeo e delle percezioni internazionali e di sicurezza dei vari stati europei.

In realtà è difficile immaginare un sistema di sicurezza europea stabile che non poggi su solide basi politico-istituzionali europee: in altri termini, solo uno stabile sistema politico europeo può fornire le fondamenta per uno stabile sistema di sicurezza.

Ma è altrettanto difficile immaginare un sistema stabile che abbracci tutta l'Europa dall'Atlantico agli Urali, per tutte le ragioni che, direttamente e indirettamente, abbiamo già elencato in precedenza, a meno di non scivolare direttamente nell'utopia, ignorando volutamente i fattori di tensione, le enormi differenze politiche economiche e militari, gli interessi divergenti, che tutt'ora costituiscono il tessuto dei rapporti inter-europei su scala continentale.

Dobbiamo dunque immaginare una costruzione di sicurezza differenziata, a partire da nuclei più omogenei. E il nucleo più importante, quello che probabilmente, con la sua evoluzione, giocherà un ruolo determinante per il futuro dell'Europa, è quello europeo occidentale (variamente configurato nell'EUROGRUPPO o nell'IEPG, nella Comunità Europea e nell'UEO, attorno ad un nucleo consistente di paesi europei occidentali).

VII. SCHEMI DI INTEGRAZIONE EUROPEA

La cooperazione europea occidentale nel campo della sicurezza non è una novità. Può essere tuttavia utile ripercorrere rapidamente alcune delle sue realtà principali, aggiornando il quadro che avevamo già tracciato in precedenza.

La NATO fornisce agli europei occidentali un quadro altamente complesso e articolato di integrazione delle forze militari, il cui elemento più evidente è costituito dalla AMF (la forza mobile a disposizione di SACEUR) e dagli stessi Alti Comandi integrati, ma che arriva sino alla inter-operabilità e qualche volta alla standardizzazione dei materiali e delle procedure.

Una nuova forza integrata (la NCF - NATO Composite Force) è oggi prevista per rinforzare la frontiera Nord-Est in Norvegia. Si discute di altre forze integrate per lo Jutland e per il territorio di competenza del NORTHAG, in Germania/Danimarca.

Esiste una forza navale permanente integrata nell'Atlantico (STANAVFORLANT) e una forza navale integrata "su chiamata" per il Mediterraneo (NAVOCFORMED), che recentemente ha visto anche una partecipazione navale tedesco-occidentale. Esiste altresì una forza navale integrata per contromisure mine nell'area della Manica (STANAVFORCHAN).

In cielo, oltre alla componente aerea della AMF, la NATO sta integrando e sostituendo la vecchia struttura NADGE (un sistema integrato di radar per difesa aerea, basati a terra, a copertura dell'intera frontiera orientale dell'Alleanza) con il nuovo sistema ACCS (Air Command and Control System), che include anche 18 aerei E-3 AWACS, e che integrerà, a partire dal 1991, sia la sorveglianza aerea e radar che tutto l'insieme delle operazioni aeree, di intercettazione, contro-aviazione e appoggio tattico.

Il quadro NATO serve altresì come base per una larghissima serie di accordi bilaterali e multilaterali di assistenza reciproca tra

alleati, sia in settori operativi che in settori tecnologici, industriali, delle comunicazioni, dell'Intelligence, eccetera. Alcuni paesi, come la Francia, la Spagna e in misura e forma diverse la Grecia e la Turchia mantengono rapporti particolari con la struttura alleata. Tuttavia la Francia in particolare mantiene notevolissimi legami con la struttura della NATO, anche se formalmente non ne fa parte. L'accordo Lemnitzer/Ailleret del 1967 e quello Valentin/Farber del 1974 assicurano la cooperazione operativa nell'area del CENTAG. La Francia partecipa al NADGE, al CEPS (il sistema europeo di oleodotti) e al CAPS (il sistema di pianificazione degli armamenti convenzionali). Accordi come quello Younger/Giraud del 1987 assicurano il transito eventuale di rinforzi sul territorio francese. La Spagna, da parte sua, ha anche mantenuto il suo posto nel DPC e nel NPG (il gruppo per la pianificazione nucleare).

L'UEO è sostanzialmente un "forum" che viene attivato a seconda della convenienza politica, quando la NATO non appare abbastanza europea o quando le altre istituzioni europee non hanno le competenze necessarie ad occuparsi di difesa e sicurezza. Per quanto spesso in grave crisi di debolezza, si è spesso rivelata un'istituzione utile, e potrebbe servire come utile strumento di transizione verso una politica comune europea della sicurezza.

L'origine storica dell'UEO è nel Trattato di Bruxelles del 1948 (tra Gran Bretagna, Francia e paesi del Benelux), che anticipò in Europa la costituzione dello SHAPE della NATO (il quartier generale integrato per la difesa dell'Europa). Dopo il fallimento della Comunità Europea di Difesa, nel 1954, lo stesso anno gli Accordi di Parigi allargarono il vecchio Trattato all'Italia e soprattutto alla Germania Federale, e diedero all'UEO un ruolo di controllo del processo di riarmo della Germania e un ruolo di integrazione della RFG nella NATO.

Dopo una certa utilità politica dell'UEO per mantenere la Gran Bretagna in Europa malgrado il veto francese sul suo accesso alla Comunità, il primo piano di rivitalizzazione dell'UEO fu del 1973

e porta il nome del francese Jobert. La cosa aveva un chiaro sapore anti-americano e non ebbe alcun successo.

Nel 1983/84 un nuovo tentativo venne iniziato da Mitterand (e appoggiato dall'Italia) per cercare di dare maggior voce ad una Europa resa esitante e timorosa dalle grandi iniziative strategiche del Presidente Reagan. La Dichiarazione di Roma dell'ottobre 1984 collegò strettamente il rilancio dell'UEO alla Alleanza Atlantica. Ma infine l'UEO non riuscì neanche a coordinare una risposta europea comune all'invito degli USA a partecipare al programma di ricerche SDI (soprattutto perché gli USA si opposero in tutti i modi a un tale sviluppo).

Nell'ottobre 1987, dopo lo shock politico subito dagli europei in seguito al Vertice di Reykjavik del novembre 1986 (che aveva sancito la opzione "doppio zero" in Europa) l'UEO riuscì ad approvare, su iniziativa del francese Chirac, una Piattaforma sugli interessi di sicurezza europei: una sorta di chiara e ben formulata "carta di identità" dei principi della sicurezza europea, politici, convenzionali e nucleari.

Ed infine, sempre nel 1987, l'UEO fornì la sede diplomatica e istituzionale più adatta per coordinare le iniziative e l'attività europea nel Golfo, durante la crisi legata alla guerra Iran/Iraq: ma il coordinamento si fermò sulla soglia di vere e proprie azioni collettive, che non vennero intraprese, malgrado la partecipazione all'impresa da parte di tutti i paesi dell'UEO (inclusa una partecipazione finanziaria lussemburghese e l'invio di navi tedesche nel Mediterraneo per compensare la partenza di quelle italiane e americane).

L'UEO oggi ha ufficialmente rinunciato ad ogni compito di controllo sulla Germania, e non ha quindi una sua vera ragion d'essere, se non l'esigenza, generalmente sentita da tutti i suoi partecipanti, di servire come eventuale "culla" di un sistema o di una politica difensiva integrata europea occidentale. Che questa esigenza abbia una sua importanza reale è in qualche modo dimostrato dal fatto che, nel 1988, Spagna e Portogallo hanno

sentito la necessità di entrare nella organizzazione (e che il desiderio di fare altrettanto è stato espresso anche dalla Grecia e dalla Turchia).

Nel 1988/89 l'UEO si è pressoché paralizzata su un conflitto di opinioni tra Gran Bretagna e Francia circa la sede del suo segretariato (attualmente a Londra: doveva essere spostato o a Parigi o a Bruxelles - la decisione è attualmente sospesa e rinviata al 1992). Dietro tale conflitto vi era il problema del rapporto futuro tra UEO e NATO, che i britannici volevano risolvere nel senso di una maggiore integrazione.

Una eventuale crisi della NATO, o il coagularsi di un maggior consenso europeo sulle scelte di sicurezza potrebbero dunque riscoprire ancora una volta utilmente questa "organizzazione di riserva" dell'Europa, che continua ad esistere e a funzionare anche e soprattutto quando le altre più solide e importanti istituzioni europee sono paralizzate.

Sia la Commissione che la Cooperazione Politica (CPE) sono state coinvolte in decisioni di sicurezza, malgrado i limiti fissati dal Trattato (art. 223 che permette l'esclusione dal Mercato Comune dei prodotti di vitale interesse strategico), solo in parte rivisti dall'Art. 30(6) dell'Atto Unico Europeo del 1985 (gli "aspetti politici ed economici della sicurezza").

In particolare la Commissione ha fatto i primi passi per abbozzare una cooperazione (o al limite una integrazione) con l'IEPG, il gruppo europeo per i programmi di armamenti (vedi più avanti), il quale d'altra parte in un suo rapporto del 1986 ("Verso un'Europa più forte") suggeriva appunto una maggiore integrazione operativa e una sorta di mercato unico interno europeo degli armamenti.

La cooperazione politica aveva già svolto un ruolo di coordinamento europeo in occasione della prima fase della CSCE, e ha visto rinnovato un ruolo politico della Comunità verso l'Est quando il Vertice a Sette di Parigi del 1989 ha incaricato la

Commissione di coordinare la politica occidentale di aiuto verso la Polonia e l'Ungheria - tale mandato è stato successivamente allargato anche alla Cecoslovacchia e ai paesi europei dell'Est.

Recentemente il Segretario di Stato americano Baker ha in qualche modo riconosciuto la crescita di ruolo politico internazionale della Comunità e in particolare della Commissione, proponendo la istituzione di un meccanismo istituzionale di raccordo tra la Commissione e il governo di Washington.

Nel frattempo la cooperazione politica ha accresciuto la sua istituzionalizzazione mediante la istituzione di un apposito Segretariato. Le discussioni su problemi di sicurezza sono tuttavia rese difficili dalla opposizione di tre stati (Grecia, Danimarca e Irlanda), almeno a livello formale. Esse tuttavia continuano a livello informale.

L'operazione più evidente di cooperazione multilaterale europea è stata quella già citata del Golfo nel 1987/88. Tuttavia non è stato un caso del tutto isolato: vedi ad esempio la posizione comune assunta dalla Comunità nei confronti dell'Argentina all'inizio della crisi delle Falklands.

Vi è chiaramente un crescente interesse europeo nei confronti di tali crisi, dimostrato anche dall'approntamento di forze mobili di pronto intervento un po' in tutti i maggiori paesi, con l'eccezione della RFG (per supposte ragioni costituzionali).

Tra le cooperazioni europee fuori area si può ancora citare la decisione di contribuire alla Forza Multinazionale nel Sinai, l'invio della Forza Multinazionale a Beirut nel 1982/83, l'operazione di sminamento del Mar Rosso nel 1985.

Anche nel campo della cooperazione industriale nel settore degli armamenti non si registrano grandi novità, ma soprattutto il tentativo di passare da grandi cooperazioni multilaterali su singoli progetti (come il Tornado) al lancio di numerosi progetti integrati coordinati o addirittura al varo di un vero e proprio Mercato comune europeo degli armamenti.

L'istituzione più attiva in questo campo è l'IEPG, fondata nel 1976, che abbiamo già citato, e di cui abbiamo notato i possibili legami e le possibili sinergie con la Comunità Europea. Nel 1988 questa istituzione ha cominciato a rafforzarsi (ad esempio creando un proprio piccolo segretariato permanente, basato a Lisbona). Tra i suoi programmi citiamo ETP (programma di tecnologia europea per la ricerca e lo sviluppo) e soprattutto EUCLID, un programma che cerca di replicare per le produzioni militari il ruolo che EUREKA sta avendo per il mercato civile.

È inoltre necessario citare ancora la *cooperazione franco-tedesca*, che ha le sue basi formali nel Trattato dell'Eliseo del 1963 e che è servita di base alla reintegrazione operativa delle forze francesi con quelle NATO anche dopo l'uscita della Francia da questa organizzazione.

Tale cooperazione ha avuto i suoi alti e i suoi bassi, ma non si è mai interrotta anche se ha avuto momenti particolarmente difficili quando si è trattato di conciliare la dottrina strategico-nucleare della Francia con gli interessi tedeschi e della NATO. Nel 1982 venne costituita una Commissione sulla sicurezza e la difesa che, nel 1987, ha dato vita a un vero e proprio Consiglio di Difesa e Sicurezza franco-tedesco. Tra le decisioni più interessanti vi è stata la costituzione, nel 1987, di una brigata mista franco-tedesca destinata ad operare in Germania, praticamente in ambito NATO.

Un altro caso, formalmente meno chiaro, è quello della *cooperazione nel Mediterraneo Occidentale*, tra Francia, Spagna e Italia. Essa tuttavia non ha nulla di trilaterale, ma è la somma di una serie di rapporti di cooperazione bilaterale tra i tre paesi. Tra le evoluzioni più interessanti vi è la cooperazione nel programma per il satellite Hélios, per la copertura ottica del Mediterraneo e del Nord Africa (altre collaborazioni potrebbero essere possibili se tutti e tre i paesi si doteranno di aerei AWACS nazionali).

Dei vari rapporti bilaterali quello più importante è probabilmén-

te quello franco-spagnolo (a partire dall'accordo Hernu/Serra del 1983), e quello tra Francia e Italia per il pattugliamento e la sorveglianza aero-navale dalle basi di Mont Agel e Andora. L'Italia ha proposto alla Spagna di studiare la fattibilità di una brigata mista.

La *cooperazione franco-britannica*, oltre ad accordi convenzionali come quelli già citati in precedenza in ambito NATO, è interessante soprattutto per i suoi sviluppi in campo nucleare, spesso studiati e anche auspicati, che ora forse sembrano avviati a maturazione con lo studio congiunto di un missile a medio raggio aria-terra. Un tale sistema, se sviluppato, potrebbe fornire la base tecnico-operativa per una maggiore cooperazione e forse anche integrazione tra le forze sub-strategiche dei due paesi.

Nel complesso, questo quadro mostra una grande centralità, ma anche una certa ambiguità della Francia, e una notevole incertezza degli europei in genere, legata probabilmente al fatto che la maggiore cooperazione avviene in realtà nella NATO, attorno agli americani e in gran parte grazie al ruolo centrale da essi ricoperto, mentre le iniziative europee o si scontrano con l'ostilità americana oppure si collocano relativamente ai margini della problematica principale.

Da un punto di vista delle competenze, il centro delle iniziative europee di difesa e sicurezza dovrebbe essere l'UEO, tuttavia dobbiamo anche notare come la stessa UEO sia stata più volte esautorata, non solo dalla NATO (ad esempio per quel che riguarda il comando delle forze in Europa), ma persino dagli stessi europei occidentali che hanno preferito discutere multilateralmente di cooperazione nel campo industriale e degli armamenti all'interno dell'EUROGRUPPO o nell'IEPG, appositamente creato per questo (e oggi anche nella Comunità Europea).

Ciò dice qualcosa sulla effettiva importanza dell'UEO: utile come strumento "di riserva" essa non è mai stata, e probabilmente non sarà mai al centro del processo di integrazione europeo. In sintesi potremmo dire che ad essa mancano gli USA,

presenti nella NATO, ovvero le manca la flessibilità pratica dell'IEPG, ma soprattutto essa non ha le ambizioni politiche e la natura sovranazionale della Comunità Europea: come alleanza di sicurezza rischia di essere insufficiente e come istituzione europea è troppo debole. È tuttavia interessante notare una proposta, avanzata dall'attuale Segretario Generale dell'UEO, Van Eekelen, di costituire unità europee miste che potrebbero essere stanziare anche in Germania Orientale (senza dipendere direttamente dalla Bundeswehr e senza essere parte integrante delle forze NATO).

La collocazione definitiva di una politica integrata europea di sicurezza e difesa si collocherà però essenzialmente tra la NATO e la Comunità Europea, a seconda degli scenari possibili: ma l'UEO può rendere più facile tale evoluzione, servendo di ponte per facilitare il passaggio dalla situazione attuale a quella futura.

VIII. PROSPETTIVE

In questa situazione è probabile una diminuzione della minaccia esercitata dal Patto di Varsavia in Europa, mentre aumentano le preoccupazioni relative alla stabilità complessiva dell'area danubiano-balcanica.

In secondo luogo è necessario guardare con maggiore attenzione agli sviluppi strategico-militari in corso nell'area del Mediterraneo (Medio Oriente e Nord Africa), sia per tenere conto del crescente potenziale demografico di queste popolazioni, ma anche per contrare eventuali minacce "da Sud" rese più pericolose dalla crescita quantitativa, e soprattutto qualitativa, degli armamenti, ivi incluse armi di distruzione di massa (nucleari e/o chimiche) e nuovi vettori a lungo raggio sia missilistici che aerei (e la possibile ripresa della minaccia terroristica):

Nel complesso semba di poter affermare che il quadro strategico vede il passaggio **da una minaccia di alta intensità ma di probabilità relativamente bassa, ad una minaccia di minore intensità, ma di probabilità più alta.**

Una seconda conclusione che semba delinearci è che il ruolo strategico europeo sembra destinato ad **accentuare impegni di gestione delle crisi (anche fuori dell'area coperta dal Trattato dell'Atlantico del Nord) rispetto ai più tradizionali impegni difensivi in ambito NATO.**

In terzo luogo dobbiamo constatare come il processo di controllo degli armamenti, se proseguirà secondo le linee tracciate a Vienna in sede CFE e CSCE, sembra indirizzarsi verso un ridimensionamento di quelle componenti più tradizionalmente legate ad un conflitto europeo (come le forze corazzate), senza peraltro ridurre l'esigenza di una crescente sofisticazione tecnologica delle Forze Armate nel loro complesso. Questa tendenza, unita alla constatazione del rapido declino del gettito di leva (particolarmente sensibile proprio in Italia, dove abbiamo un

calo di più del 30% nel corso dei prossimi dieci anni), spingono in direzione di **Forze Armate meno numerose, con più alte aliquote di personale volontario a lunga ferma, e a più alto contenuto tecnologico.**

Di per sé questi sviluppi non comportano una riduzione delle spese per la Difesa. Una maggiore aliquota di volontari e una maggiore enfasi sull'ammodernamento tecnologico, suggeriscono al contrario **un incremento delle spese complessive (in particolare di quelle così dette "discrezionali")**, anche se possono far ipotizzare FF.AA. più piccole e quindi una diminuzione delle spese cosiddette "obbligatorie".

E infine, dal punto di vista dello scenario internazionale, dobbiamo notare come questo diverso quadro strategico comporti se non altro una revisione dei rapporti e degli impegni alleati, poiché è notevolmente innovativo rispetto al quadro tradizionale della NATO. La solidarietà automatica o semi-automatica garantita dalla Alleanza non si applica infatti né alle crisi fuori area né agli impegni di gestione delle crisi, ed è difficilmente conciliabile con la risposta a minacce di bassa intensità. **Tutto ciò non esclude la necessità del mantenimento della Alleanza, ma ne diminuisce l'utilità e comunque suggerisce la necessità di elaborare nuovi strumenti multilaterali di solidarietà militare, in ambito europeo ed atlantico.**

In Europa peraltro, per alcuni versi, la situazione attuale sembra destinata a riproporre schemi antichi di equilibrio tra le varie potenze impegnate sul continente, secondo moduli nazionali e unilaterali che sembravano essere stati del tutto superati.

Per altri versi, sembra riproporsi oggi, a più di quarant'anni di distanza, la situazione politica precedente gli accordi di Yalta e di Potsdam, quando le potenze vittoriose dovevano accordarsi sul futuro degli equilibri europei.

Bisogna tuttavia fare molta attenzione a questi parallelismi, come a molti altri parallelismi oggi in voga, che collegano la crisi sovietica a quella di altri imperi multinazionali del passato, come

quelle asburgico o quello ottomano. Malgrado tutto, difficilmente la storia si ripete. Molte cose sono profondamente diverse oggi da ieri, e influenzeranno quindi il risultato finale dei mutamenti in atto.

Innanzitutto è diversa l'URSS che, pur vivendo un periodo di grave crisi e di enormi trasformazioni politiche interne, resta una superpotenza **nucleare** e la maggiore potenza continentale eurasiatica. Ma soprattutto è diverso l'Occidente, dove il sistema internazionale si è strutturato attorno a importanti organismi di gestione e di integrazione, che vanno dal Vertice dei sette paesi più industrializzati alla stessa Comunità Europea, consentendo modifiche meno traumatiche e multilaterali del quadro complessivo di riferimento, senza passare attraverso il tentativo (probabilmente futile, e comunque pericoloso) di imporre con la forza un quadro di stabilità e di immobilismo.

La cooperazione europea nel campo della sicurezza può dunque avvenire in molti modi e collocarsi in molti diversi ambiti. La scelta tra l'uno e l'altro può raramente essere programmata con largo anticipo, e segue piuttosto l'opportunità politica o la pressione degli eventi.

Il risultato complessivo, tuttavia, è abbastanza caotico, malgrado la chiara esistenza di un interesse comune europeo a sviluppare tale cooperazione. E i frutti sono inadeguati alle aspettative e forse anche agli sforzi compiuti.

In grande sintesi, un modello di sicurezza europeo integrato può definirsi a partire da una prima distinzione di massima:

A. in presenza di un impegno continuativo americano in Europa (e quindi con una sostanziale "leadership" americana nel campo della sicurezza)

B. a fronte di un collasso della presenza americana in Europa o comunque di una sostanziale rinuncia americana ad esercitare una funzione di leadership.

La prima ipotesi è anche quella meno traumatica, perché ipotizza una sostanziale continuità del modello attuale, sia pure attraverso eventuali mutamenti (di cui il più interessante è il cosiddetto "*modello specializzato*" o anche del *pilastro europeo nella Alleanza Atlantica*).

La seconda ipotesi è invece più complessa, e può aprirsi sia ad ipotesi "paneuropee" di sicurezza (e in genere a tutte quelle ipotesi che avevamo definito "*alternative*" rispetto alla situazione attuale), sia ad ipotesi di integrazione europea di tipo difensivo senza gli USA, che tuttavia restano ancora piuttosto improbabili e indistinte (e che potrebbero assumere maggiore sostanza solo in presenza di un forte acceleramento del processo politico ed economico di integrazione europea - si tratterebbe, in tal caso, di una vera e propria ipotesi di *passaggio concordato delle responsabilità difensive dagli USA all'Europa*).

Tutte queste alternative sono rese in qualche modo più complesse, e vengono *accelerate* dal crollo del sistema politico e di sicurezza del Patto di Varsavia - anche se tale crollo contribuisce ad accrescere la sicurezza complessiva del sistema.

A questo stadio tuttavia il problema sembra essere anche di tempi relativi delle trasformazioni in atto, nonché delle percezioni collegate con tali mutamenti. Vi è cioè un "tempo" della riforma in Unione Sovietica e sembra esservi un "tempo" diverso, molto più accelerato, dei mutamenti in Europa orientale e in alcune repubbliche "periferiche" dell'URSS. Fino a che tutto questo si limita a trasformazioni di ordine politico interno, le discordanze tra i due "tempi" possono essere gestite con relativa tranquillità. Tuttavia il problema diviene molto più complesso e delicato quando le trasformazioni interne influenzano la politica internazionale e il quadro complessivo della sicurezza Est-Ovest. È qui che si pone il problema tedesco.

In ogni scenario il tentativo è quello di rafforzare i legami europei della Germania Federale, mentre alcuni scenari (ivi incluso quello *specializzato*) puntano a fare della Comunità

Europea un più consistente interlocutore internazionale, in grado di contribuire attivamente a incanalare e guidare il processo di trasformazione in atto ad Est, favorendo una fuoriuscita di questi paesi dalla loro attuale crisi economica senza rinunciare ad un accresciuto pluralismo politico, e nello stesso tempo garantendo, nei confronti dell'URSS, una efficace limitazione delle spinte unilaterali e de-stabilizzanti.

Risultati importanti, anche se forse meno duraturi, potrebbero essere assicurati anche in uno scenario parzialmente alternativo rispetto a quello attuale, ad esempio grazie alla conclusione positiva di un certo numero di negoziati in corso (in particolare i negoziati CFE e quelli START) e magari anche ad una ripresa solenne del processo CSCE (auspicata pubblicamente a Roma dal presidente sovietico). Tutto questo tuttavia non potrà che avere una funzione sussidiaria a fronte dell'elemento cardine di stabilità che potrebbe invece essere assicurato da una maggiore integrazione e iniziativa europea occidentale. Nessun accordo di disarmo infatti, e neanche un accordo che ribadisca e rafforzi i principi generali sanciti nella Carta di Helsinki del 1975, è in grado di sopravvivere ad un mutamento profondo e radicale delle sue fondamenta politiche e di consenso come quello che si sta attualmente verificando in Europa orientale (e forse nella stessa URSS), se non vengono individuati altri sostanziali elementi di stabilità.

IX. UN MODELLO EUROPEO SPECIALIZZATO

Il modello *specializzato* si associa con un alleggerimento significativo della tensione militare tra Est ed Ovest in Europa e con una importante riduzione degli armamenti, ma sconta il mantenimento della Alleanza Atlantica e della presenza militare americana in Europa, sia pure in quantità più ridotte rispetto alle attuali.

In questo modello, la cooperazione europea in materia di sicurezza avrebbe quindi la possibilità di svilupparsi in modo evolutivo, assumendo progressivamente maggiori ruoli e un posto più importante nel sistema complessivo, sino a definire una nuova "architettura" della stessa Alleanza (a due "pilastri"). Naturalmente tuttavia quando indichiamo la sua natura "evolutiva" non possiamo nasconderci il fatto che un tale risultato comporta alcuni importanti "salti qualitativi", e che quindi un tale modello non scaturisce naturalmente dalla situazione attuale (che potrebbe invece evolvere verso una certa frammentazione e dare luogo a una delle ipotesi da noi definite "alternative"): esso richiede quindi importanti decisioni politiche e una continua volontà comune di portarlo a compimento.

La distensione e il processo di riduzione delle forze così rapidamente avviatosi nel 1989 forniscono agli USA l'opportunità per una riduzione graduale, negoziata e relativamente stabile, dei suoi impegni convenzionali e nucleari in Europa: a sua volta tali riduzioni muterebbero in modo importante i ruoli rispettivi americani ed europei all'interno della Alleanza.

Ciò non contrasta necessariamente con il mantenimento di un ruolo preminente (di leadership) americano all'interno della Alleanza, soprattutto se gli USA continueranno a dimostrare la crescente disponibilità nei confronti della Comunità Europea e della cooperazione europea in materia di sicurezza che è stata più volte affermata, in questi ultimi mesi, dalla amministrazione Bush.

In un tale quadro, la responsabilità e il ruolo principali di una maggiore identità europea all'interno del quadro della Alleanza potrebbero essere quelli di permettere il raggiungimento di una certa *specializzazione* di ruoli tra i vari alleati. Questa non è certo un'idea nuova (è ad esempio contenuta anche, come obiettivo di lungo termine, nel rapporto sul Burden-Sharing approvato dal DPC nel dicembre 1988) e nella sua forma più semplice suggerisce che alcuni paesi si concentrino di preferenza su determinate aree di interesse strategico e su determinati ruoli militari dove hanno un vantaggio comparato. Naturalmente però questo comporta anche un impegno collettivo di lungo periodo alla difesa collettiva, perché tali scelte potrebbero *sbuanciare* i singoli modelli nazionali di difesa, e hanno senso solo all'interno di un modello collettivo.

Sino ad oggi, apparentemente, la NATO non è riuscita a superare le diffidenze nazionali nei confronti di una più accentuata specializzazione, forse anche per la grande differenza di scala esistente tra gli USA e gli altri alleati, e per la percezione di una differenza strutturale di interessi tra Europa e America che potrebbe, prima o poi, assumere una importanza strategica per le potenze minori. Un tale processo tuttavia potrebbe avvenire tra l'America da un lato e gli europei dall'altro, *all'interno del gruppo degli alleati europei*, ove fosse garantito da una evoluzione e un rafforzamento del processo di integrazione europea.

Tra l'altro un tale processo di specializzazione potrebbe rivelarsi inevitabile (o comunque "il male minore", anche dal punto di vista dei più accaniti difensori di modelli di difesa nazionali perfettamente bilanciati)

A. perché gli USA tenderanno a ridurre le loro forze e il loro impegno in Europa oltre il limite in cui potrebbero continuare a compensare da soli le deficienze difensive di ogni singolo alleato e di ogni singolo fronte strategico - richiedendo quindi agli europei uno sforzo maggiore.

B. perché la diminuzione delle risorse a disposizione delle spese per la Difesa e l'aumento dei costi di investimento necessari per mantenere un adeguato livello tecnologico richiederanno comunque ai singoli paesi europei (e agli stessi americani) alcune difficili scelte selettive che rischiano di sbilanciare sin da ora i singoli modelli di difesa nazionale.

Vi è quindi una naturale sinergia tra modello atlantico e modello di cooperazione e integrazione europea, per la realizzazione di un tale scenario.

Collana del «Centro Militare di Studi Strategici»

1. «Il reclutamento in Italia» di Autori vari
2. «Storia del servizio militare in Italia dal 1506 al 1870, Vol. I
3. dal 1871 al 1918, Vol. II
4. dal 1919 al 1943, Vol. III
5. dal 1943 al 1989, Vol. IV
6. «Soppressione della leva e costituzione di Forze Armate volontarie» di Paolo Bellucci - Areno Gori
- 6a. «Riflessioni sociologiche sul servizio di leva e volontariato» di M. Marotta - S. Labonia
7. «L'importanza militare dello spazio» di Carlo Bongiorno - Stefano Abbà
Giuseppe Maoli - Abelardo Mei
Michele Nones - Stefano Orlando
Franco Pacione - Filippo Stefani
8. «Le idee di "difesa alternativa" ed il ruolo dell'Italia» di Francesco Calogero
Marco De Andreis - Gianluca Devoto
Paolo Farinella
9. «La "policy science" nel controllo degli armamenti» di Pierangelo Isernia - Paolo Bellucci
Luciano Bozzo - Marco Carnovale
Maurizio Coccia - Pierluigi Crescenzi
Carlo Pelanda
10. «Il futuro della dissuasione nucleare in Europa» di Stefano Silvestri
11. «I movimenti pacifisti ed antinucleari in Italia. 1980-1988» di Francesco Battistelli
Pierangelo Isernia - Pierluigi Crescenzi
Antonietta Graziani
Angelo Montebovi - Giulia Ombuen
Serafina Scaparra - Carlo Presciuttini
12. «L'organizzazione della Ricerca e Sviluppo nell'ambito della Difesa» di Paolo Bisogno - Carlo Pelanda
Michele Nones - Sergio Rossi
Vincenzo Oderda

13. **«Sistema di Pianificazione Generale e Finanziaria ed ottimazione delle risorse nell'ambito Difesa»** di Giuseppe Mayer - Carlo Bellinzona
Nicola Galippi - Paolo Mearini
Pietro Menna
14. **«L'industria italiana degli armamenti»** di Fabio Gobbo - Patrizio Bianchi
Nicola Bellini - Gabriella Utili
15. **«La strategia sovietica nel Mediterraneo»** di Luigi Caligaris - Kenneth S. Brower
Giuseppe Cornacchia - Chris Donnelly
James Sherr - Andrea Tani
Pietro Pozzi
16. **«Profili di carriera e remunerazioni nell'ambito dell'amministrazione dello Stato»** di Domenico Tria - Tonino Longhi
Arturo Cerilli - Andrea Gagnoni
Pietro Menna
17. **«Conversione dell'industria degli armamenti»** di Sergio Rossi - Secondo Rolfo
Nicola Bellini
18. **«Il trasferimento di tecnologie strategicamente critiche»** di Sergio Rossi - Fulceri Bruni Rocchia
Alessandro Politi - Sergio Gallucci
19. **«Nuove possibili concezioni del modello difensivo»** di Stefano Silvestri - Virgilio Ilari
Davide Gallino - Alessandro Politi
Maurizio Cremasco
20. **«Welfare simulation nel teatro mediterraneo»** di Maurizio Coccia
21. **«La formazione degli Ufficiali dei Corpi Tecnici»** di Antonio Paoletti - Arnoldo D'Amico
Aldo Tucciarone
22. **«ISLAM: Problemi e prospettive politiche per l'occidente»** di Roberto Aliboni - Fausto Bacchetti
Laura Guazzone
Valeria Fiorani Piacentini
Bianca Maria Scarcia Amoretti
23. **«Effetti sull'economia italiana della spesa della Difesa»** di Antonio Pedone - Maurizio Grassini
24. **«Atto Unico Europeo e industria italiana per la Difesa»** di F. Onida - M. Nones - G. Graziola
G.L. Grimaldi - W. Hager - A. Forti
G. Viesti
25. **«Disarmo, sviluppo e debito»** di C. Pelanda
26. **«Yugoslavia: realtà e prospettive»** di C. Pelanda - G. Meyr - R. Lizzi
A. Truzzi - D. Ungaro - T. Moro

27. «Integrazione militare europea» di S. Silvestri
28. «La rappresentanza militare in Italia» di G. Caforio - M. Nuciari
29. «Studi strategici e militari nelle università italiane» di P. Ungari - M. Mones - R. Lughari
V. Ilari
30. «Il Pensiero Militare nel Mondo Musulmano» di V. Fiorani Piacentini

Il Centro Militare di Studi Strategici (CeMiss), costituito con Decreto del Ministro della Difesa, è un organismo interforze che promuove e realizza ricerche su tematiche di natura politico-strategico-militare, avvalendosi anche di esperti e di centri di ricerca esterni con i quali vengono conclusi convenzioni e contratti di ricerca; sviluppa, inoltre, la collaborazione tra le Forze Armate, le Università e i Centri di ricerca italiani e stranieri nonché con altre Amministrazioni ed Enti che svolgono attività di studio nel settore della sicurezza e della difesa; promuove la specializzazione di giovani ricercatori italiani; seleziona gli studi di maggiore interesse, fornendoli alla Rivista Militare che ne cura la pubblicazione. Un Comitato Scientifico, presieduto dal Ministro della Difesa, indirizza le attività del Centro; un Consiglio Direttivo ne definisce i programmi annuali. Direttore è un Generale (o Ammiraglio) di Divisione, assistito da un Comitato Esecutivo.

Quanto contenuto negli studi pubblicati, riflette esclusivamente il pensiero del gruppo di lavoro e non quello del Ministero della Difesa.